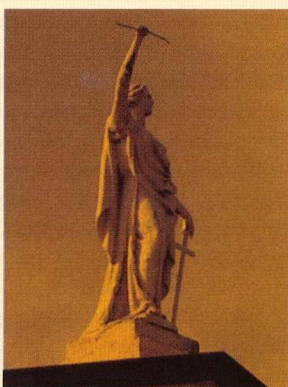


O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ:

O PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO MÉTODO DE CUMPRIMENTO DAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO TCE À LUZ DE SUAS NORMAS INTERNAS



**JULIANA MARTINS
FERREIRA DE CARVALHO**

*Orientadora: Profª. MSc. Fides Angélica
de Castro Veloso Mendes Ommati.*

RESUMO

O presente trabalho trata do processo administrativo no Tribunal de Contas do Estado do Piauí, identificando suas principais características, analisando seu funcionamento, a relação jurídica processual existente e, principalmente, a instauração e o trâmite do processo no TCE, para que sejam cumpridas suas funções institucionais.

Palavras-chave: Tribunal de Contas do Estado do Piauí; funções institucionais; processo.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa evidenciar como o TCE utiliza-se do processo administrativo para o cumprimento de suas funções institucionais.

Tem a seguinte estrutura: primeiramente, expor-se-á sobre a Corte de Contas Estadual e suas funções institucionais, bem como seus órgãos no quadro de suas funções institucionais; a jurisdição administrativa do TCE e o processo no TCE; após essa exposição, será mostrado como o Tribunal soluciona

as controvérsias jurídicas por meio de processos administrativos.

O primeiro capítulo do trabalho refere-se ao histórico do Tribunal de Contas do Estado, sua estrutura, e trata da sua restituição até as funções institucionais que lhe são incumbidas. Já quando se refere à jurisdição administrativa, conclui-se que apesar de o Poder Judiciário ser titular da jurisdição, o Tribunal de Contas detém o poder para julgar as contas que lhe são apresentadas. Logo após, se inicia propriamente, o estudo do processo no TCE, sendo esse o instrumento utilizado pelo Tribunal para que atinja sua finalidade institucional. Em seguida, fala-se do processo, como método de cumprimento das funções institucionais do TCE, da relação jurídica processual existente, quando no último capítulo inicia-se a instauração do processo no Tribunal, sua tramitação, e o julgamento, quando, enfim, trata das decisões possivelmente adotadas.

2 O TCE: HISTÓRICO, ESTRUTURA, COMPETÊNCIA E FUNÇÕES INSTITUCIONAIS

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí foi instituído pelo art. 112 da Constituição do Estado de 27 de maio de 1891, o qual dispunha:

Art. 112: Fica instituído, com sede na capital do Estado, um Tribunal de Contas, para liquidar as contas de receitas e despesa do Estado e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso. Parágrafo único: Uma Lei Ordinária regulará a sua organização.

A organização do Tribunal de Contas do Estado do Piauí somente veio a ocorrer com a Lei nº 210, de 01 de julho de 1899.

Com base nesses diplomas, foi instituído, em 01 de agosto de 1899, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, composto por três juízes vitalícios, dos quais o presidente seria nomeado, anualmente pelo Governador do Estado, além de um representante do Ministério Público, que seria o Promotor Público da Capital.

Em 10 de março de 1931, o Tribunal de Contas foi extinto pelo Decreto nº 1.176, assinado pelo Interventor Militar, Capitão Joaquim Lemos Cunha, tendo suas funções passado a ser exercidas pelo próprio Poder Executivo, ficando, inicialmente, ao encargo da Secretaria da Fazenda, e, no Governo de Landry Sales Gonçalves, ficou ao encargo de um Conselho de Tomada de Contas criado junto à mesma Secretaria, consoante Decreto nº 1.236, de 10 de julho de 1931, o que foi confirmado pela Constituição Estadual de 18 de Julho de 1935.

Através do Decreto-Lei 1.200, de 04 de julho de 1946, o Tribunal de Contas foi novamente instituído, com a composição de 04 (quatro) membros.

Com a Constituição Estadual de 22 de agosto de 1947, não só foi mantido o Tribunal de Contas, mas o número de juízes foi elevado para 05 (cinco), sendo-lhes atribuídos os mesmos vencimentos, direitos e prerrogativas e demais vantagens de que gozavam os Desembargadores do Tribunal de Justiça (art. 49, § 2º), o que foi seguido pelas demais Constituições, inclusive a de 1989.

Atualmente, o Tribunal de Contas do Piauí é composto por 07 (sete) Conselheiros, sendo 05 (cinco) indicados pela Assembleia Legislativa e 02 (dois) pelo Governador do Estado. Rege-se pela Lei Estadual nº 4.721, de 27 de Julho de 1994, com alterações determinadas pela Lei nº 4.768, de 20 de Julho de 1995.

O Tribunal de Contas do Piauí conta, ainda, com 05 (cinco) Auditores, que são os substitutos dos Conselheiros em faltas ou impedimentos, e com 05 (cinco) Procuradores de Justiça, que funcionam como fiscais da Lei. Esses 10 (dez) membros foram nomeados após aprovação em concurso público de provas e títulos.

Dentre as diversas funções desempenhadas pelo TCE destacam-se:

a) Função Legislativa; b) Função Jurisdicional.

A Função Legislativa do TCE é assim entendida como aquela mediante a qual estabelece normas de cumprimento obrigatório a todos aqueles que estão sujeitos à sua jurisdição, encontrando respaldo legal no art. 4º da Lei Estadual nº 4.721, de 27 de julho de 1994, *in verbis*:

Art. 4º: Ao Tribunal de Contas, na esfera de sua competência e Jurisdição, assiste o poder regulamentador, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matérias de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando o seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

O Tribunal de Contas, como todo órgão integrante da Administração Pública, também exerce funções administrativas, que consistem em atividades-meio para a consecução, quais sejam o exercício

da fiscalização de todos aqueles que administram recursos públicos.

A Função Jurisdicional do TCE é assim entendida aquela em que a Corte de Contas se manifesta nos processos que lhe são submetidos para apreciação; possuem, na esfera administrativa, o condão da definitividade, da obrigatoriedade e da insuscetibilidade de questionamento quanto ao mérito, tornando-se imutáveis.

A chamada jurisdição administrativa do Tribunal de Contas, assim entendida como sendo a competência para análise de atos e contratos que lhe são submetidos para apreciação, floresce da obrigatoriedade de prestar contas a que está sujeito todo aquele que utilize, arrecade, guarde, gere ou administre dinheiros, bens ou valores públicos ou pelos quais o Estado responde, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária. A jurisdição administrativa é considerada em sentido amplo - pois, a rigor, o único titular de jurisdição é o Poder Judiciário - é exercida pelo Tribunal de Contas mediante poder para proceder ao julgamento das contas que lhe são apresentadas para apreciação. Essas atribuições são perfeitamente delineadas nos diplomas legais que tratam da competência do Tribunal de Contas, denotando as diversas atribuições a seu encargo, demonstrando a importância de sua existência para a preservação do patrimônio público.

O Tribunal de Contas é um órgão que possui características bem peculiares, pois, apesar de um órgão auxiliar do Poder Legislativo no exercício do controle externo, possui autonomia e independência funcional, atuando como guardião dos recursos públicos.

A Corte de Contas do Piauí também segue a regra, e possui quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência. Ademais, a sua autonomia é patente com as diversas atribuições que lhe são pertinentes.

Como todo órgão, o Tribunal de Contas possui sua atuação balizada em princípios que dão sustentação e validade às suas decisões, bem como servem de supedâneo para o preenchimento de lacunas oriundas de imperfeições legais e ausência de regulamentação pertinente.

Adentrando mais o tema do trabalho, torna-se imprescindível a definição do que seja processo. Em sentido amplo, o processo é toda concretização de atos intermediários que buscam atingir um objetivo final, não sendo utilizado somente no âmbito judicial, mas no legislativo, administrativo, e até mesmo no âmbito não estatal. Como se pode observar, a noção de processo transcende ao Direito Processual, não é realidade exclusiva da área judicial, alcançando os demais poderes. Segundo José de Albuquerque Rocha, "Processo é a sequência de atos, praticados, seja pelos órgãos judiciais e pelas partes, pelo administrativo e

Art. 86 : O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, a ele competindo:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio, elaborado em até 60 (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 Estadual, 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 de atos de:

a) 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;

b) concessão de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e nas demais entidades referidas no inciso II;

V – fiscalizar a aplicação de qualquer recurso recebido ou repassado pelo Estado, sob a forma de convênio, ajuste, acordo ou outros instrumentos congêneres;

VI – prestar informações solicitadas pela Assembléia Legislativa, ou por qualquer de suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial, incluindo ainda resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidades na prestação de contas as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao valor do dano causado;

VIII – fixar prazo para o órgão ou entidade encontrada em irregularidade e adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei;

IX – sustar, no caso de falta de atendimento, a execução do ato impugnado, comunicando de imediato a decisão da Assembléia Legislativa;

X – dirigir ao Poder competente representação sobre irregularidade ou abusos apurados, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de responsabilidade.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembléia Legislativa, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as providências cabíveis, sem prejuízo de representação ao órgão competente para apurar responsabilidade.

§ 2º - As decisões do Tribunal de que resulte a apuração de débito ou aplicação de multa terão eficácia de títulos executivos, após inscritos.

Na esfera da legislação ordinária, a Corte de Contas do Estado do Piauí tem a sua competência fixada pela Lei Estadual nº 4.721, de 27 de julho de 1994, que dispõe, *ipsis litteris*:

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí, como órgão auxiliar de controle externo da Assembléia Legislativa, compete:

I - julgar as contas:

a) dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas pelo Poder Público Estadual;

b) de qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, gerencie, guarde ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária;

c) de todos aqueles que derem causa a desfalque, perda, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

II – exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes do Estado e demais entidades referidas no inciso I.

§ 1º - Aplica-se o disposto nos incisos I e II, os órgãos da administração direta e indireta dos Municípios, incluídas as fundações e sociedades instituídas pelo Poder Municipal.

§ 2º - Decidirá o Tribunal, no julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, quanto à legitimidade e economicidade, eficácia e eficiência dos atos de gestão, bem como sobre a aplicação das subvenções, auxílios e renúncias de receitas.

Art. 2º - Compete-lhe:

I – apreciar as contas apresentadas pelo Governador, Prefeito e Câmaras Municipais, na forma dos arts. 27, 28, 29 e 30, desta Lei, respectivamente:

II – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de:

a) 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 em provimento em comissão;

b) concessão de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

§ 1º - Compreendem-se, também como atos de concessão inicial, os que importem novação de título originário, ou seja:

a) os que alterem a fundamentação legal da concessão;

b) os que inovem a base de cálculo anteriormente adotada;

c) os que nomeiem novos beneficiários, por motivo de morte, reversão ou outra razão de ordem pública;

III – realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de Comissões Técnicas ou de Inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo,

Executivo e Judiciário e nas demais entidades referidas no inciso II do art. 86, da Constituição Estadual;

IV – efetivar, observada a legislação pertinente, o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o art. 174, da Constituição Estadual;

V – representar, ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, no prazo prescrito no art. 86, inciso X, da Constituição Estadual;

VI – decidir sobre:

a) denúncia de irregularidade que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, nos termos dos arts. 35 a 39, desta Lei;

b) consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, na forma estabelecida no Regimento, a respeito de dívida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares em matéria de sua competência;

c) defesa e recursos interpostos às suas decisões;

§ 2º - A resposta à consulta de trata o inciso VII, letra b, tem caráter normativo e constitui pré-julgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto;

§ 3º - Compete, ainda, ao Tribunal:

I) elaborar e alterar o seu Regimento Interno;

II) eleger o seu Presidente, Vice-Presidente e Corregedor – geral e dar-lhes posse;

III) conceder licença, aposentadoria, férias e outros afastamentos aos Conselheiros;

IV) organizar sua Secretaria e órgãos auxiliares;

V) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 182, parágrafo único, da Constituição Estadual, os cargos necessários à administração do Tribunal, exceto os de confiança, assim definidos em Lei;

VI) encaminhar à Assembleia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades;

VII) prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, as suas contas, no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias da abertura de cada sessão legislativa;

VIII) elaborar sua proposta orçamentária, observadas as normas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

Art. 4º - Ao Tribunal de Contas, na esfera de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentador, podendo em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matérias de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando o seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Art. 5º - O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa, em todo o território estadual, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Art. 6º - A Jurisdição do Tribunal abrange:

I – qualquer pessoa física, órgão ou entidade mencionadas no art. 1º, inciso I, alíneas a, b e c;

II – todos quantos, por expressa disposição de lei, lhe devam prestar contas;

III – os responsáveis pela aplicação dos recursos provenientes de compensações financeiras ou indenizações recebidas pelo Estado, resultantes do

aproveitamento, por terceiros, de suas reservas híbridas ou minerais;

IV – os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebem contribuições para-fiscais e prestam serviços de interesses público ou social;

V – os responsáveis pela aplicação de recurso recebido ou repassado pelo Estado, sob a forma de convênio, ajuste, acordo ou outros instrumentos congêneres;

VI – os responsáveis pela aplicação dos recursos repassados pela União ao Estado e aos Municípios, exceto quando esse repasse não o for mediante convênio, ajuste, acordo ou outros instrumentos congêneres, nos termos do art. 71, inciso VI, da Constituição Federal;

VII – os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção, ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou de outra entidade pública estadual;

VIII – os sucessores dos administradores e responsáveis a que alude este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, segundo o disposto no art. 5º, XLV, da Constituição Federal;

IX – os responsáveis pelo registro e escrituração das operações de gestão dos negócios públicos, nas atividades mencionadas no art. 1º, inciso I, alíneas a, b e c, bem como pela fiscalização dos registros procedidos.

Dessa forma, a competência do Tribunal de Contas encontra-se delineada pelos textos normativos supra, o que denota as diversas atribuições a seu cargo, demonstrando a enorme importância de sua existência para a preservação do patrimônio público.

3 A JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA DO TCE

Pode-se conceituar, segundo Ada Pellegrinni, “é uma das funções do Estado mediante ao qual este se substitui ao titular dos interesses em conflito para, parcialmente buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça”.² A jurisdição administrativa do Tribunal de Contas do Estado, assim entendida como sendo a competência para análise dos atos e contratos que lhe são submetidos para apreciação, floresce da obrigatoriedade de prestar contas a que está sujeito todo aquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responde, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária.

A jurisdição administrativa, em sentido amplo, pois a rigor o único possuidor de jurisdição é o

² GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.) *Teoria geral do processo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 131.

Poder Judiciário, é exercida pelo Tribunal de Contas, o qual detém poder para proceder ao julgamento das contas que lhe são apresentadas para apreciação. Essas atribuições são perfeitamente delineadas nos diplomas legais que tratam da competência do Tribunal de Contas, conforme será amplamente desenvolvido nesse trabalho.

3.1 CARACTERÍSTICAS

O Tribunal de Contas é um órgão que possui características bem peculiares, pois, apesar de um órgão auxiliar do Poder Legislativo no exercício do controle externo, possui autonomia e independência funcional, atuando como guardião dos recursos públicos.

A Corte de Contas do Piauí também segue a regra possuindo quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência. Ademais, a sua autonomia é patente com as diversas atribuições que lhe são pertinentes.

Além disso, e por expressa disposição constitucional, as suas decisões de que resulte a apuração de débito ou aplicação de multa têm, após sua inscrição na dívida ativa, eficácia de título executivo. E, ainda, mesmo tendo a função de guardião dos recursos públicos, a Corte de Contas deverá encaminhar à Assembléia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Outra característica marcante das decisões do Tribunal de Contas é que pode ordenar a sustação, no caso de falta de atendimento, da execução do ato impugnado, comunicando, de imediato, a decisão à Assembléia Legislativa e, no caso de contrato, comunicará à Assembléia Legislativa, que então, se concordar, editará o ato de sustação e, em seguida, solicitará ao Poder Executivo as providências cabíveis, sem prejuízo de representação ao órgão competente para apurar responsabilidade.

3.2 EXTENSÃO

A extensão de atuação do Tribunal de Contas, fixada territorialmente, abrange todo o território do Piauí e, quanto à delimitação em razão da matéria, envolve todos aqueles que de alguma forma recebem recursos estaduais ou municipais.

Especificando a jurisdição quanto à matéria, estão sujeitos à fiscalização da Corte de Contas do Estado do Piauí as seguintes pessoas:

a) 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 Estadual;

b) qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, gerencie, guarde ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária;

c) todos aqueles que derem causa a desfalque, perda, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

d) os responsáveis pelo registro e escrituração das operações de gestão dos negócios públicos mencionados acima;

e) os responsáveis pela aplicação de recurso recebido ou repassado pelo Estado, sob a forma de convênio, ajuste, acordo ou outros instrumentos congêneres;

f) os responsáveis pela aplicação dos recursos provenientes de compensações financeiras ou indenizações recebidas pelo Estado, resultantes do aproveitamento, por terceiros, de suas reservas híbridas ou minerais;

g) os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social;

h) os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção, ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou de outra entidade pública estadual;

i) enfim, todos quantos, por expressa disposição da lei, lhe devam prestar contas.

3.3 PRINCÍPIOS

Como todo órgão, o Tribunal de Contas possui sua atuação balizada em princípios que dão sustentação e validade às suas decisões, bem como servem de supedâneo para o preenchimento de lacunas oriundas de imperfeições legais e ausência de regulamentação pertinente. Dentre esses princípios, pode-se destacar, pela sua importância, os seguintes:

3.3.1 Princípio da Legalidade

Tem seu fundamento nos artigos 5º, II, 37, caput, e 84, IV, da Constituição Federal de 1988 – é o princípio de primordial definição do regime jurídico-administrativo. É a pedra angular de atuação de qualquer órgão estatal, imprescindível para caracterizar o Estado Democrático de Direito, pois o define dando-lhe identidade própria.

Em razão disso, é o princípio da legalidade que empresta a sustentação para todo o arcabouço de atuação da Administração Pública, pois é fruto da submissão do Estado à Lei.

É a consagração da idéia de que a administração pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseqüente, a atividade administrativa é sempre sub-legal, infralegal, consistente na expedição de comandos para cumprimento de lei.

A imprescindibilidade desse princípio é patente e característico do Estado Democrático de Direito, onde deve prevalecer a vontade da lei, formalmente elaborada pelos representantes do povo, escolhidos de forma democrática, os quais buscam o bem-estar

social, que é o fim precípua do Estado, submetendo o seu dirigente à vontade popular.

A norma legal, abstrata e por isso mesmo impessoal, é formalmente elaborada pelo Poder Legislativo, que se constitui no colégio representativo de todas as tendências de corpo social, inclusive as minorias, tem o intuito de garantir a atuação do Executivo, em conformidade com a vontade do povo.

Corroborando essa idéia, a Magna Carta prevê expressamente no parágrafo único do art. 1º que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Com isso, as principais formas de exercício desse poder é a edição, através de representantes, de diplomas legais que visem à busca do bem-estar social, que é a razão existencial do Estado.

3.3.2 Princípio da impessoalidade

A idéia de impessoalidade externa a atuação da Administração de forma a não realizar a promoção pessoal de autoridades no exercício de suas atividades, executando suas ações de maneira isenta, visando atingir o bem comum.

Constitucionalmente previsto no “caput” do art. 37, a impessoalidade impõe que não haja discriminação a qualquer pessoa que se encontre em uma mesma situação fática, impedindo favoritismo ou perseguição na ação de dirigente.

A impessoalidade guarda afinidade com o princípio da isonomia, que com este interage, para evitar o tratamento desigual entre administradores que estejam em situações semelhantes.

3.3.3 Princípio da Moralidade Administrativa

Uma árdua tarefa consiste em delinear e definir o que vem a ser moralidade administrativa, pois se trata de um conceito que se refere à subjetividade de cada intérprete, mas tem como guia a consideração meridiana dos integrantes da sociedade.

Baseada na moral legítima, a atuação do administrador deve pautar-se não somente à moral da própria instituição, pois obrigado é reconhecer que nem tudo que é legal é moral, uma vez que se sabe que existem leis casuísticas e afrontadoras do princípio da moralidade.

Assim, embora o liame entre o moral e o imoral seja bastante tênue e impreciso, o administrador há que pautar sua conduta dentro da consciência que deve possuir todo homem público.

3.3.4 Princípio da Publicidade

Consiste em tornar do conhecimento de todos a ação praticada pelos administradores, marcando o início dos efeitos externos desses atos. Constitui requisito de eficácia dos atos administrativos, não integrando a sua essência.

A publicidade deve ser entendida em seu sentido mais amplo, abrangendo toda a atuação estatal, devendo levar ao conhecimento de todos a conduta dos integrantes da Administração.

A concretização desse princípio dá-se não somente com a publicação de atos nos órgãos oficiais de imprensa, mas também na oportunidade de verificação que o administrado possui para examinar atos praticados pelos agentes públicos, ressalvados aqueles em que a lei, por razão de segurança ou sigilo justificado, imponha o caráter sigiloso.

Existem outros princípios que proporcionam sustentação à atuação dos órgãos públicos, mormente às Cortes de Contas, dentre eles podem ser citados os abaixo, e que se destacam por sua importância:

- a) Princípio da Eficiência
- b) Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado – fundamenta-se na própria idéia de Estado;
- c) Princípio da Finalidade: radica-se nos mesmos fundamentos do princípio da legalidade;
- d) Princípio da Razoabilidade: estriba-se também nos dispositivos que estelam os princípios da legalidade e finalidade;
- e) Princípio do Controle Judicial dos Atos Administrativos – art.5º, XXXV, da CF/88;
- f) Princípio da Responsabilidade do Estado por Atos Administrativos – art.37, § 6º, da CF/88.

3.4 PODERES

Os poderes do Tribunal de Contas, assim considerados a força que possui para fazer valer suas decisões bem como os seus regulamentos, é de fundamental importância para a sua existência fática.

Embora ainda esteja distante de atingir sua plenitude, porque não pode executar suas próprias decisões, o Tribunal de Contas já reúne um enorme leque de atribuições, tendo o Supremo Tribunal Federal decidido, por diversas vezes, que as decisões das Cortes de Contas são inatacáveis em seu mérito, estando sujeitos apenas a controle da forma procedimental de agir.

Diversos outros poderes possuem os Tribunais de Contas, muitos deles assegurados em sede constitucional, como a eficácia executiva de suas decisões que imputem débito ou multa; a sustação se não atendido, de execução de ato impugnado, comunicada a decisão ao Poder Legislativo; solicitação ao Poder Legislativo, de sustação de controle impugnado.

3.5 FUNÇÕES ESSENCIAIS ÀS ATIVIDADES JURISDICIONAIS DO TCE

O Tribunal de Contas, para o exercício de suas funções institucionais, necessita da colaboração de outras entidades que guardem afinidade e semelhança com o desempenho de sua finalidade, que é a fisco-

lização da administração daqueles que gerenciem os recursos pertencentes ao Estado.

Tais organismos são o Ministério Público, a Assembléia Legislativa e a Câmara Municipal.

3.5.1 Ministério Público

O Ministério Público, consoante o estabelecido no art. 127, caput, da CF/88, é a instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, possuindo como princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade, e a independência funcional.

Inobstante ser regido por esses princípios institucionais e não haver a previsão expressa no art. 128 da Constituição Federal, torna-se cada vez mais consolidada a necessidade da existência desse Ministério Público Especial, com membros detentores de conhecimentos não só jurídicos, mas também os atinentes às matérias tratadas nos Tribunais tais como administração pública, contabilidade, economia, dentre outros.

O pioneirismo desse questionamento deu-se com o advento da Lei nº 8.443/92, que teve seus artigos 1º, XII e XIII, 70, II e 80 a 84 guerreados através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 789 – 1 – DF, proposta pelo Procurador Geral da República sustentando que os citados artigos invadiram esferas que não lhe dizem respeito ao criar um Ministério Público Especial, denominado “Ministério Público junto ao Tribunal de Contas”, pois este não se encontrava previsto nas alíneas do inciso I do art.128 da Constituição Federal de 1988, menos ainda sua competência para a iniciativa de lei sobre sua estrutura e funcionamento.

Contudo, o STF posicionou-se, em votação unânime, pela improcedência da ação proposta, o que torna a existência de um Ministério Público Especial para atuar junto à Corte de Contas plenamente convergente com o ordenamento jurídico e com a Carta Magna.

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí também possui um órgão Ministerial Especial, que foi criado com a Emenda Constitucional nº 08, de 15 de Dezembro de 1997, publicada no Diário Oficial do Estado de 30 de dezembro de 1998, que dispõe:

ART. 147 – O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado será integrado por três Procuradores, nomeados dentre bacharéis em direito, com os mesmos vencimentos, direitos e vedações dos Procuradores de Justiça, mediante prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, realizado com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil e observada a ordem de classificação.

Anteriormente, o desempenho das funções ministeriais era de competência do Ministério Público

Estadual, que indicava 02 (dois) Procuradores para a serventia de 01(um) ano, ao final do qual retornavam às suas funções.

Como fiscal da Lei, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, além das funções inerentes à instituição, cabe-lhes o zelo na aplicação da Lei, manifestando-se em todos os processos de competência do Plenário e das Câmaras; a propositura de instauração de tomadas de contas especiais, quando ciência da existência de alcance ou de pagamentos ilegais; iniciativa de levar ao conhecimento da Administração a ocorrência de fatos ou atos ilegais, chegados ao seu conhecimento em decorrência do cargo; interposição dos recursos permitidos em Lei e manifestação nos interpostos pelos interessados; zelo pelo cumprimento das decisões e pela observância da jurisprudência do Tribunal; acompanhamento administrativo junto à Procuradoria Geral da Justiça e da Advocacia Geral do Estado das providências decorrentes de representações e decisões do Tribunal de Contas, informando-as, periodicamente; proposição de correção parcial visando evitar abusos, emendas e erros que importem no tumulto dos atos e formas processuais; solicitação ao Presidente do Tribunal da expedição de notificação, citações e intimações; informação às autoridades sob a jurisdição do Tribunal, para fins de direito, a ocorrência de atos dolosos ou culposos de que tenha ciência, dos quais possam resultar prejuízos ao patrimônio público estadual ou municipal.

3.5.2 ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

Exteriorizando o Poder Legislativo Estadual, a Assembléia Legislativa do Estado do Piauí é, hodiernamente, composta por 30(trinta) deputados eleitos na forma da Lei. Embora seja a titular do controle externo, a Assembléia Legislativa o realiza com auxílio do Tribunal de Contas. Esse entrosamento é perfeitamente visível no processo de apreciação das contas apresentadas pelo Governador do Estado, pois a Corte de Contas, recebendo a documentação referente à prestação de contas, examina-a tecnicamente, emitindo um parecer prévio no prazo de 60 (sessenta) dias, o qual serve de base para o julgamento a ser procedido pelo Poder Legislativo.

Outra relação marcante da Assembléia Legislativa com o Tribunal de Contas ocorre na sustação, por parte daquela, de contratos impugnados por este, solicitando, de imediato, ao Poder Executivo, as providências cabíveis, sem prejuízo de representação ao órgão competente para apurar responsabilidade.

3.5.3 CÂMARA MUNICIPAL

Titulares do Poder Legislativo Municipal que têm como uma de suas funções a fiscalização do município, a Câmara exerce-o mediante controle externo e com o auxílio do Tribunal de Contas que, de posse dos balancetes mensais e do balanço geral do município, emitirá parecer prévio sobre as contas do Prefeito

e da Câmara Municipal, dentro de 90 (noventa) dias, a contar do recebimento do balanço geral.

Resta frisar que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, em relação às contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

4 O PROCESSO NO TCE

O processo é instrumento utilizado pelo TCE para que atinja sua finalidade institucional, concretizando os atos a seu encargo. Significa dizer que o processo é o meio para se atingir um objetivo, pois a sua finalidade é servir de ferramenta, sendo intermediário para a consecução dos fins da corte de contas.

4.1 O PROCESSO COMO MEIO UTILIZADO PARA O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO TCE

O processo é a forma através da qual faz surgir, no campo fático, a concretização da competência atribuída ao Tribunal de Contas pelos diplomas legais, ou seja, é a exteriorização dos procedimentos para os quais foi concebida a Corte de Contas.

Como instrumento a atingir um fim, a utilização do processo deve ser vista com parcimônia, não devendo ter apego a formalismos inúteis que nada acrescentam à real finalidade do TCE, que é a consecução dos fins para os quais foi concebido.

4.2 TIPOS DE PROCESSOS

As matérias sujeitas à apreciação do Tribunal de Contas são divididas, de acordo com o órgão que irão examiná-las, em dois grupos a saber:

a) Ordinário (TC – O): é constituído daquelas sujeitas a exame pelas Câmaras. Geralmente são de menor indagação e complexidade, e requerem a manifestação de 03 (três) conselheiros para torná-las aptas a produzir os efeitos assegurados pela lei. Podem ser citados como exemplos a apreciação, para fins de registro, da legalidade da celebração de convênios, ajustes ou outros instrumentos congêneres; dos atos de concessão de aposentadoria, reformas, transferência para a reserva remunerada; o julgamento de suprimimento de fundos, prestação de contas de convênios, licitações, bem como a prestação de contas de secretarias de governo e outros órgãos da Administração Indireta.

b) Especial (TC- E): constitui-se das matérias de competência do Plenário, abrangendo os processos de maior indagação e complexidade, o que exige uma posição mais abalizada e segura por parte da Corte de Contas. É o caso da Prestação Geral de Contas dos Municípios e do Governo do Estado, referentes a determinado exercício financeiro. Contudo, existem outras matérias que, pela sua relevância, devem ser apre-

ciadas pelo órgão máximo do Tribunal, como é caso da aplicação de multas, privativa do plenário.

4.3 PROCESSO PARA O DESEMPENHO DE FUNÇÕES LEGISLATIVAS

Dentre as diversas competências atribuídas ao Tribunal de Contas, encontra-se a legislativa, entendida como a que regulamenta os procedimentos a serem adotados pelos órgãos sujeitos à sua fiscalização.

Conforme está assinalado acima, o fundamento legal dessa função encontra-se previsto no art. 4º da Lei Estadual nº 4.721/94, o qual legitima a edição de Resoluções de cumprimento obrigatório por todos os órgãos sujeitos à fiscalização do TCE.

O surgimento dessas resoluções inicia-se com a necessidade de regulamentação acerca de determinada matéria, quando é formada equipe multidisciplinar entre os servidores dos setores responsáveis pela análise do assunto. Composta a equipe, esta, após estudo detalhado e discussão da matéria com as entidades jurisdicionais do Tribunal, elabora uma minuta de Resolução, encaminhada à Presidência para que proceda aos devidos ajustes e distribua cópias entre os integrantes do Conselho e membros do Ministério Público, para análise e sugestões, quando, em seguida, é incluída em pauta para apreciação.

Depois da discussão e apresentação de sugestões, a proposta de resolução é submetida a julgamento, sendo, em seguida, publicada no órgão oficial de imprensa, a partir de quando se torna obrigatório o seu cumprimento.

Outra forma de desempenho da função legislativa a cargo do Tribunal, embora tenha um caráter particular e individual, mas que forma precedente para situações futuras, é a resposta às consultas formuladas por aqueles agentes sujeitos à jurisdição do Tribunal, no qual este decide, mostrando a exegese condizente com o seu entendimento.

4.4 PROCESSO PARA O DESEMPENHO DE FUNÇÕES EXECUTIVAS

A função executiva torna marcante a competência da Corte de Contas, pois é através dela que se realiza a apuração de fatos que possam ser prejudiciais ao erário, bem como se previne desfalques futuros. Concretiza-se por meio da realização de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos Poderes Estadual e Municipal.

Dentre as funções executivas ao encargo do Tribunal de Contas tem-se a realização, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de Comissões Técnicas ou de Inquérito, de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas demais entidades que compõem a estrutura do Estado e do Município.

Também é competência executiva do Tribunal a efetivação do cálculo das quotas referentes aos fundos de participação do município na arrecadação do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Compete, ainda, ao Tribunal de Contas a representação ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados quando da realização de suas funções institucionais, bem como a aplicação de sanções, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade na prestação de contas, ou em situações outras previstas em lei.

Além das funções executivas de natureza externa, o Tribunal também é responsável pela realização de procedimentos com características de *interna corporis*, tais como o provimento, por concurso público de provas ou de provas e títulos, dos cargos necessários à sua administração; encaminhamento à Assembléia Legislativa de relatório, trimestral e anual, de suas atividades; prestação de contas anuais à Assembléia Legislativa no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias da abertura orçamentária, tendo como parâmetro as normas esculpidas na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Todas as funções enumeradas acima são concretizadas através de processos formalmente instaurados para tal fim, sendo que alguns deles realizados *ad referendum* pela Presidência da Corte, após a aprovação pelo Plenário. Assim, o processo é imprescindível para o funcionamento do Tribunal, por viabilizar as suas funções institucionais.

4.5 PROCESSO PARA O DESEMPENHO DE FUNÇÕES DE JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA

A jurisdição administrativa, entendida como a apreciação dos processos submetidos ao julgamento pelo Tribunal de Contas, constitui a sua atividade-fim, que é exercida por seus órgãos deliberativos - as Câmaras e o Plenário.

A matéria a ser examinada e apreciada é enviada ao TCE e, este, através de suas divisões técnicas, realiza a instrução e análise da matéria e dos demonstrativos apresentados, emitindo informação circunstanciada.

Após essa informação, e havendo irregularidades que possam comprometer a prestação de contas, o responsável é notificado para apresentar justificativa e documentação complementar, a fim de esclarecer o que foi constatado pelos órgãos técnicos do Tribunal.

Em seguida a essa notificação, manifestando-se, ou não, o responsável, o processo é distribuído a um relator, que o encaminha para o pronunciamento do Ministério Público, e, estando devidamente saneado, é submetido à apreciação da Câmara e do Plenário, dependendo da matéria.

Novamente a materialização dessa função ocorre por meio do processo, sendo através deste que se externa a razão existencial da Corte de Contas.

5 PROCESSOS ADMINISTRATIVOS COMO MÉTODO DE CUMPRIMENTO DAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO TCE

A adoção de processos para solucionar as funções institucionais do TCE é a saída mais acertada e difundida pelos processualistas, pois materializa o litígio possibilitando a crítica e a isenção de dúvidas, formando um juízo convincente para a decisão do julgador.

- NOÇÃO

Para dar início ao estudo desse tema é imprescindível a conceituação de processo. Processo, em sentido amplo, é toda concretização de atos intermediários que buscam atingir um objetivo final, não sendo utilizado somente no âmbito judicial, mas no legislativo, administrativo e, até mesmo, no âmbito não estatal, como por exemplo os processos disciplinares dos partidos políticos ou associações, e processos das sociedades mercantis para aumento de capital.

Como se pode observar, a noção de processo transcende ao direito processual, não é realidade exclusiva da área judicial, alcançando os demais poderes. E, considerando o magistério de José Albuquerque Rocha:

Processo é a seqüência de atos, praticados, seja pelos órgãos judiciais e pelas partes, pelo administrativo ou legislativo, necessários à produção de um resultado final, que é a concretização do direito, ou seja, sua realização no caso concreto.³

Sob um aspecto restrito tem-se que o processo possui um caráter público, encarado assim, como instrumento para o exercício de uma função do Estado (jurisdição), função essa que ele exerce por autoridade própria, soberana, independentemente da voluntária submissão das partes.

Dentro do tema abordado convém ter-se maior detenção no processo administrativo, que é o objeto de estudo.

Em sentido amplo, processo administrativo é o conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia jurídica no âmbito administrativo.

O processo administrativo pode ser visto também como uma série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração, uma vez que nem todo processo administrativo envolve uma controvérsia.

³ ROCHA, José de Albuquerque. *Teoria Geral do Processo*. 3. ed. São Paulo, Malheiros, pp. 209-210.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴, são modalidades de processos administrativos:

- Processo de expediente: denominação impropria que se dá a toda atuação que tramita pelas repartições públicas por provocação do interessado ou por determinação interna da Administração para receber a solução conveniente. Não geram, não suprimem, não alteram direitos dos administradores, da Administração e de seus servidores, mas apenas encerram papéis, registram situações administrativas, recebem pareceres e despachos de tramitação ou meramente enunciativos de situações preexistentes, tais como nos pedidos para certos registros internos e outros de rotina burocrática.

- Processo de outorga: é todo aquele em que se pleiteia algum direito ou situação individual perante a Administração, como o licenciamento de edificação, concessão e permissão, registros de marcas e patentes, entre outros.

- Processo de controle: todo aquele em que a Administração realiza verificações e declara situação, direito ou conduta do administrado ou de servidor, com caráter vinculante para as partes. Tais processos, normalmente têm rito próprio e, quando neles se deparam irregularidades puníveis, exigem oportunidade de defesa ao interessado, antes de seu encerramento, sob pena de ser inválido o resultado da apuração. No entanto, não se confunde com o punitivo, porque enquanto neste se apura a falta e se aplica a penalidade cabível, naquele apenas se verifica a situação ou a conduta do agente e se proclama o resultado para efeitos futuros.

Dentre os processos de controle pode-se exemplificar as prestações de contas perante órgãos públicos; verificação de atividades sujeitas a fiscalização; lançamento tributário e consulta fiscal.

- Processo Punitivo: é aquele promovido pela Administração para imposição de penalidade por infração de lei, regulamento ou contrato, por isso devem ser sucessivamente contraditórios, com oportunidade de defesa e estrita observância do devido processo legal, sob pena de nulidade da sanção imposta.

Segundo a classificação acima, o Tribunal de Contas do Estado, para o desenvolvimento de suas atividades, utiliza-se dos processos de expediente, de controle e punitivos.

O processo de expediente, conforme definição acima, é utilizado no desempenho da atividade-meio do TCE, constituindo-se de atos de mero despacho.

Para o desempenho de sua atividade- fim, que é sua função institucional (fiscalização e julgamento das contas dos administradores ou de qualquer pessoa física que guarde, arrecade ou gerencie dinheiros, bens e valores públicos), o TCE utiliza-se tanto do

processo de controle como do punitivo. Isto pode ser constatado em todo o contexto da Lei nº 4721/ 94 (Lei Orgânica), da Resolução nº 1.225/95 (regimento Interno), assim como nas demais normas e regulamentos daquela Corte de Contas.

5.1 A RELAÇÃO JURÍDICA PROCESSUAL

A relação jurídica processual pode ser entendida como aquela que se estabelece entre as partes (autor e réu) e o Estado- juiz, regulada e organizada por normas jurídicas. É sempre de direito público, tem função eminentemente pública, e o seu objeto é a própria prestação jurisdicional.⁵

Importa observar a diferença entre a relação jurídica processual (secundária) e a relação jurídica material ou substancial (primária), pois esta última tem como sujeitos apenas autor e réu, podendo ser de direito público ou privado e tendo como objeto o bem da vida apto a satisfazer uma necessidade humana em que o autor procura obter através da prestação jurisdicional do Estado. Já a primeira é a busca de uma forma de solucionar, por meio de um órgão estatal, a controvérsia existente entre os litigantes.

Para a existência de uma relação processual válida é necessária a existência de pressupostos processuais, que nada mais são que os requisitos para a constituição de uma relação processual válida, com viabilidade para se desenvolver regularmente. Esses pressupostos dividem-se sob a seguinte ótica:

a) Pressupostos de existência da relação processual:

- Existência de um órgão jurisdicional, ou seja, de um órgão dotado de atribuições de julgamento, demonstrando a qual das partes assiste a razão;

- Existência de um sujeito de direito que se dirija a esse órgão.

b) Pressupostos de desenvolvimento válido da relação processual:

- Competência do órgão e ausência de impedimento do juiz, pessoa física;

- Capacidade processual das partes, ou seja, a capacidade de estar em juízo, que não se confunde com a capacidade de ser parte, que, como se viu acima, é pressuposto de existência da relação processual.

A relação jurídica processual possui as seguintes características:

a) Complexidade: apresenta uma série de posições jurídicas ativas e passivas;

b) Progressividade: os atos posteriores sempre são conseqüências dos que os antecederam, podendo haver o encerramento do processo com um simples ato;

c) Unidade: todos os atos do processo e todas essas posições jurídicas são considerados a objetivo comum, que é a emissão de um ato imperativo (providimento jurisdicional);

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, 18. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p.224.

d) Caráter tríplice: existência de três sujeitos (autor, juiz e réu);

e) Natureza pública: o Estado-juiz atua na condição de ente soberano, e não em disputa com as partes sobre algum bem, nem possui com estas qualquer conflito de interesses.

Ressalta-se que a relação jurídica processual é autônoma, independe, para ter validade, da existência da relação de direito substancial controvertida. Instaura-se sob seus próprios pressupostos, não importando se o direito substantivo existe ou não.

Com características bem peculiares, a relação jurídica processual no TCE assume, por assim dizer, um caráter *sui generis*, quanto à sua triplicidade. Explica-se. Na relação jurídica processual civil, existe nítida distinção entre o sujeito tido como autor, o réu e o juiz, este como representante do Poder Judiciário (função jurisdicional do Estado), enquanto nos processos submetidos à análise do Tribunal de Contas, as relações jurídicas estabelecem-se basicamente no âmbito da própria Administração Pública, não se podendo nitidamente definir quem seja o autor, no sentido estrito do termo. Guardando uma certa semelhança têm-se como autor as diretorias técnicas, que realizam a fiscalização e análise das contas, a comissão constituída para a tomada de contas especial; como réu, termo também empregado em sentido lato, os gestores públicos, e como o Estado-juiz, as Câmaras ou o Plenário, órgãos do Tribunal de Contas, incumbidos da emissão de parecer prévio e julgamento das contas que lhe são submetidas.

- A relação jurídica controvertida:

A relação jurídica controvertida é material ou substancial (primária), que, conforme definida anteriormente, estabelece-se entre o autor e o réu tendo como objeto um bem da vida, ou seja, o próprio objeto dos interesses em conflito (uma importância em dinheiro, um imóvel, etc), podendo ser de direito público ou privado.

Pode-se dizer que, no âmbito do TCE, é a relação que se passa entre as diretorias técnicas, comissão de tomada de contas especial, ou equipe de auditoria e inspeção, de um lado, visto que são elas que apontam em seus relatórios as falhas e/ ou irregularidades detectadas; e, de outro lado, os gestores públicos.

5.2 O PROCEDIMENTO

O procedimento pode ser entendido como um conjunto de instruções escritas que regula a ação, especificando a matéria pela qual a atividade (rotina) é utilizada.

Esse conjunto de instruções é norteado por algumas regras, dentre as quais pode-se destacar:

a) Sistema de legalidade das formas – Os procedimentos processuais, para que não gerem confusão, desordem, incerteza, ou se processem ao arbítrio do juiz, mas, pelo contrário, dentro de uma segurança

que incuta nas partes garantia de igualdade, devem ser regulamentados por um sistema legal.

No entanto, o legislador das formas processuais deve estar atento à celeridade do processo, não sufocando, destarte, a sua naturalidade. Não se deve pecar em excesso de formalismo para evitar dificultar sua viabilidade, mas também não se deve abandoná-lo por completo.

O procedimento exterioriza-se através de um sistema rígido ou flexível, obedecendo a padrões rigorosos, desenvolvendo-se através de fases claramente determinadas pela lei e atingidas pelo fenômeno da preclusão, no primeiro caso; já no segundo, as formas procedimentais são mais livres, e as fases mais fluidas não sendo tão rigorosa a ordem em que os atos devem ser praticados.

b) Exigência quanto à forma - os atos processuais, quanto à sua forma, são determinados em razão do lugar, do tempo e do modo.

Normalmente, os atos do processo são realizados na sede do juízo, exceto quando, por natureza ou disposição legal, devam efetuar-se em outro lugar. Quanto ao tempo dos atos do procedimento, o legislador deve levar em consideração dois aspectos: a época em que se devem exercer os atos processuais ou prazos para sua execução.

Os prazos (termos) são a distância temporal entre os atos do processo, que podem ser dilatórios, aceleratórios, ordinatórios, e peremptórios.

São dilatórios quando a lei determina a distância mínima, para evitar que o ato se pratique antes do vencimento do prazo, e aceleratório, quando ela estabelece a distância máxima durante a qual pode praticar-se o ato.

Os prazos ordinatórios são aqueles instituídos em benefício das partes, podendo ser prorrogados ou reduzidos por atos de vontade destas. Os peremptórios são imperativos para as partes, não podendo estas alterá-los para mais ou para menos, mesmo convencionalmente. Ressalta-se, entretanto, que ambos, quando vencidos, acarretam a preclusão temporal (perda, pelo decurso do tempo, da faculdade de praticar determinado ato processual).

A análise do procedimento quanto ao modo refere-se à linguagem, à atividade que o move de fase em fase, e ao rito.

A linguagem escolhida para ser utilizada no procedimento pode originar três sistemas: o procedimento oral, o escrito, e o misto, esta combinação dos dois primeiros.

O sistema predominante (nos dias de hoje) é o misto, embora, neste, possa a escrita ser mais acentuada quantitativamente. Entretanto, após o advento da CF/88, com a criação dos Juizados Especiais, providos por juízes togados ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, permite-se, nas hipóteses

previstas em lei, o procedimento oral e sumaríssimo.

A atividade que move o procedimento de fase em fase rege-se pelo princípio do impulso processual, que garante a continuidade dos atos procedimentais e seu avanço em direção à decisão definitiva, em detrimento do princípio do impulso das partes, que vigia anteriormente ao advento do Código de Processo Civil, em que para o andamento do processo era necessária a aprovação das partes. Mas apesar de ainda existir a interferência destas, esse princípio não mais prevalece. Isso se justifica em virtude da supremacia do interesse público sobre o particular, onde se atribui ao órgão jurisdicional a ativação do processo, exigindo-se que a relação processual, uma vez iniciada, desenvolva-se e se conclua no mais breve espaço de tempo.

Quanto ao rito procedimental, devido às diversas naturezas dos vários processos, existe um próprio para cada tipo, penal ou civil, no entanto, verifica-se que as classificações são basicamente as mesmas. Por exemplo, nos processos penais, os procedimentos classificam-se em comuns e especiais; no processo civil de conhecimento, os procedimentos têm a mesma classificação⁶.

Os procedimentos comuns, por sua vez, subdividem-se em ordinários, que abrangem os crimes aos quais se comina pena de reclusão e, sumários, limitados às contravenções e aos crimes a que seja cominada pena de detenção.

Os procedimentos especiais são, segundo Cândido Dinamarco:

Aqueles que contêm atos adequados, segundo o critério do legislador, a certas situações peculiares que são trazidas a juízo: têm cabimento nas hipóteses expressamente previstas na normas que os disciplinam.⁷

Um aspecto que merece destaque é a diferença entre processo e procedimento, que reside no fato de o primeiro ser uma atividade, genérica e abstrata, necessária à produção de um determinado resultado final, enquanto que o procedimento são normas que estabelecem quais os atos que compõem o processo, qual a seqüência, a ordem a ser observada, qual a forma desses atos, o lugar onde devem ser realizados, os prazos em que devem ser praticados, etc.

Em se tratando de atuação no Tribunal de Contas, os procedimentos encontram-se disciplinados nos regramentos contidos nas Resoluções TCE nº 1.225/95 (Regimento Interno), 3.163/96 (Consolidação das normas de fiscalização aplicáveis aos municípios e suas entidades), 2.940/97 (dispõe sobre a organização, forma e prazos de remessa ou apresentação

de processos ao Tribunal de Contas pelos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário do Estado), além da própria Constituição Estadual, os quais evidenciam todos os passos que devem ser seguidos pelos seus administrados, para a produção de um resultado final, como: forma de prestação de contas, composição das contas, atividade e rito procedimental, prazos para remessa de documentos, impetração de recursos, entre outros.

5.3 CARACTERÍSTICAS

O processo possui as seguintes características:

a) Complexidade: o processo compõe-se de mais de um ato;

b) Dimensão temporal: o processo desenvolve-se necessariamente no tempo;

c) Dependência entre seus atos: cada ato tem como pressuposto o ato antecedente e, por sua vez, é pressuposto do conseqüente. Todos os atos do processo estão relacionados entre si, tendo em vista a produção do resultado final;

d) Progressividade: os atos do processo avançam em busca da produção do resultado final.

5.4 CLASSIFICAÇÃO

Os processos, no âmbito do Tribunal, classificam-se, em razão da matéria, em:

a) Processos ordinários - os de competência da Câmara;

b) Processos especiais - os de competência do Plenário.

Os referidos processos são identificados através da aposição, em sua capa, da designação TC-O, para os processos ordinários, e TC-E, para os processos especiais.

São matérias de competência das Câmaras, entre outros, deliberar sobre os atos de admissão de pessoal da Administração Direta e Indireta; concessão de aposentadoria, reformas, pensões e respectivas revisões; contratos, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, firmados por órgãos ou entidades do Poder Público estadual ou municipal, com terceiros entre si; julgar as contas, exceto as de competência do Plenário, dos administradores públicos da administração direta e indireta estadual, de qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, gerencie, guarde ou administre dinheiros, bens e valores públicos, pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária, e de todos aqueles que derem causa a desfalque, perda, desvio de bens ou irregularidades de que resulte prejuízo ao erário.

Ao Plenário compete, entre outros, as seguintes matérias: deliberar sobre os pareceres prévios e as contas do governador do Estado, dos prefeitos e das Câmaras Municipais; a realização e instauração de auditoria e inspeção; revisão de jurisprudência; denúncia

⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito administrativo brasileiro. 23. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

⁷ DINAMARCO, Cândido Rangel. A instrumentalidade do processo, 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.145.

de irregularidades formuladas ao Tribunal e aplicação de multas.

5.5 PRINCÍPIOS ESTRUTURAIS

Princípios são preceitos fundamentais e gerais que dão forma e caráter aos ramos do conhecimento. Os mais atualizados estudiosos da Teoria Geral do Processo reconhecem que os princípios desenvolvem três funções básicas na ciência jurídica: a) função fundamentadora, por serem as idéias básicas que servem de fundamento ao direito positivo; b) função orientadora da interpretação, pois servem de guia e orientação na busca do sentido e alcance das normas; c) função de fonte subsidiária, ao atuarem como elementos integradores do direito nos casos de lacunas da lei.

Classificam-se os princípios gerais do direito processual em duas categorias, a saber: os princípios do processo, quais sejam os princípios do juiz natural, da exclusividade, da jurisdição, do devido processo legal, da igualdade, do contraditório e da ampla defesa, da ação; e em princípio do procedimento como a oralidade, escritura do duplo grau de jurisdição, da instrumentalidade e da economia.

Importa enfatizar, a seguir, os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

a) Princípio do devido processo legal

O princípio do devido processo legal, de origem no direito anglo-americano, encontra-se assegurado no art. 5º, LIV, da Constituição Federal, que reza: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Há que entender por devido processo a garantia assegurada aos litigantes ou integrantes de qualquer processo de ter respeitadas as fases procedimentais até que seja atingido o seu objetivo, que é a composição dos fatos.

Em sede de Tribunal de Contas, também não é diferente, pois são assegurados aos interessados que integram os processos em trâmite a devida observância às fases processuais, onde devem ser resguardados todos os direitos e princípios que servem de supedâneo para o desenvolvimento justo e legal do processo.

b) Princípio do contraditório

Princípio consagrado na Constituição Federal (art.5º,LV), entre os direitos fundamentais: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”

Tal princípio é oriundo da necessidade de realização de justiça, pois não é justo que, na instrução do processo, somente se dê oportunidade de manifestação a uma das partes. Decorre, também, da bilateralidade do processo: quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-se-lhe oportunidade de resposta. Esse axioma dá sustentação a toda teoria geral do processo, e sua in-

observância acarreta a nulidade, ressalvadas as exceções expressamente admitidas em lei. Deriva também, do princípio do devido processo legal e implica o princípio da ampla defesa (aplicável em qualquer tipo de processo que envolva o poder sancionatório do Estado sobre as pessoas físicas e jurídicas).

O contraditório está previsto nos procedimentos do TCE, como pode ser observado na leitura de dispositivo de sua Lei Orgânica (Lei 4721 de 27/07/94) insere na seção “Das decisões em processos de prestação ou tomada de contas”, a seguir reproduzido:

Art.13

§ 3º O responsável será considerado em juízo, para todos os efeitos de direito, com a entrada do processo no tribunal de Contas, estabelecendo-se a partir desse momento, o contraditório.

b) Princípio da ampla defesa

Princípio geral do direito processual, acha-se formulado no conhecido brocardo “nemo debet inauditus damnari” (ninguém deve ser condenado sem ser ouvido).

A Constituição prescreve, em seu art. 5º, inciso LV: “Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recurso a ela inerentes”.

A ampla defesa encontra-se preconizada no art. 12, § 4º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado: “Ao responsável ou interessado será, em todas as fases do processo, assegurada ampla defesa”. Tal regra encontra-se também insculpida no Regimento Interno do TCE, art. 128, §1º da Seção pertinente à instrução do processo: “Recebido o processo, o relator solicitará ao Presidente do TCE a citação ou a intimação do interessado para adimplir obrigação ou apresentar defesa, quando cabível”.

A ampla defesa, naturalmente, deverá ser exercida dentro dos limites ditados pelas normas processuais.

6 INÍCIO DO PROCESSO

Em razão das numerosas competências atribuídas ao Tribunal de Contas, que é responsável pelo julgamento das contas de qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que utilize, gere ou administre bens, dinheiros e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumam obrigação de natureza pecuniária, vê-se, de antemão, quão extenso é o leque de atuação desse órgão.

Geralmente, o início do processo ocorre com a entrega, pelos responsáveis das unidades que devem prestar contas, dos documentos e papéis inerentes a esta. Também pode ocorrer que o responsável não apresente, dentro do prazo legalmente previsto, a do-

cumulação comprobatória, motivo que enseja a adoção da Tomada de Contas.

Com a apresentação da documentação referente à prestação de contas, bem como de petições, requerimentos, papéis, documentos e outros que justifiquem a formação de processos, estes, exceto os de caráter sigiloso, serão autuados e protocolados, em ordem numérica crescente, seguidos da dezena do ano, reiniciando-se a numeração no início de cada exercício. Após, será encaminhado diretamente ao Presidente, para que lhe dê o destino pertinente.

6.1 TRAMITAÇÃO

A tramitação processual é o percurso a ser feito pelos documentos inerentes à matéria submetida à apreciação do Tribunal de Contas, visando alcançar o objetivo final, que é a manifestação deste.

O início da tramitação ocorre no momento em que é dada a entrada dos papéis e documentos, os quais são autuados e protocolados e, imediatamente, enviados aos setores competentes para fins de classificação e formalização do despacho da distribuição ao órgão responsável, em razão da matéria ou de outra circunstância prevista no Regimento Interno do TCE.

Os documentos a serem submetidos à apreciação do plenário do Tribunal de Contas, após autuados, são enviados ao setor competente para que proceda análise das peças apresentadas e emita relatório. Após essa análise, o processo é distribuído, obedecendo à competência em razão da matéria, atribuição esta que pode ser delegada.

Escolhido o relator, este presidirá a instrução do processo, que será realizada pelos órgãos competentes da Secretaria do Tribunal, podendo determinar as providências que reputar devidas.

Após o recebimento do processo devidamente instruído, o relator solicita ao Presidente do Tribunal a citação ou intimação do interessado para adimplir obrigação ou apresentar defesa, quando cabível. Se após a defesa e se, em razão desta, nova diligência se fizer necessário, adotará o relator, neste sentido, as medidas que entender cabíveis.

Em seguida a este trâmite, e após audiência do Ministério Público, o visto do revisor e a emissão do relatório, o processo será remetido à Secretaria das Sessões, para inclusão em pauta de julgamento.

Impõe-se observar que existem processos e papéis considerados urgentes, reconhecidos por carimbos, e que, nessa qualidade, terão tramitação especial. São eles:

- a) Inspeções extraordinárias;
- b) Solicitação de informações e requisição de resultado de inspeções;
- c) Pedido de informações sobre mandado de segurança e outros de natureza judicial;
- d) Consulta que, por sua natureza, exija imediata resposta;

- e) Denúncia, que revele a ocorrência de falta grave;
- f) Medidas cautelares;
- g) Casos em que o retardamento possa representar vultoso dano ao erário;
- h) Recursos e pedidos de reexame;
- i) Exame de contratos, convênios, acordos, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

6.2 MEDIDAS CAUTELARES

As medidas cautelares foram concebidas com a finalidade de se evitarem prejuízos irreparáveis decorrentes de danos oriundos da inobservância do direito e que, pela urgência que requerem, tornaria inócua uma futura decisão. Tal provimento cautelar funda-se na antecipação de um futuro provimento jurisdicional favorável ao autor.

A garantia cautelar, como que posta a serviço da ulterior atividade jurisdicional, que deverá restabelecer, definitivamente, a observância do direito, é destinada não somente a fazer justiça, como a dar tempo a que a justiça seja feita.

As cautelares podem ser adotadas no início e em todo o curso de qualquer apuração, de ofício, por solicitação da autoridade competente, ou a requerimento do Ministério Público que atua naquela Corte de Contas. São as seguintes as medidas cautelares que podem ser providas:

- a) Afastamento temporário do responsável, quando houver indícios suficientes de que, no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o ressarcimento deste;
- b) indisponibilidade de bens ou valores, por prazo não superior a um ano, em tantos quantos bastem para garantir o ressarcimento;
- c) Arresto ou seqüestro, assistindo aos responsáveis o direito de serem ouvidos, quanto à liberação ou a restituição dos bens.

6.3 INSTRUÇÃO

A instrução é fase da coleta de informações com vistas à afirmação do juízo de valor do julgador e, em assim considerando, o órgão instrutivo, seria, então, a unidade técnica encarregada de proceder a essa atividade.

Em sede de TCE, a instrução do processo é concebida em fases, as quais dependem da natureza e da forma como o processo lhe é apresentado, consistindo nas seguintes:

- a) Análises; b) Diligências; c) Provas; d) Parecer conclusivo.

6.3.1 Análise

Consoante visto anteriormente, o Tribunal de Contas é composto por divisões técnicas e especiali-

zadas na análise dos processos submetidos ao seu crivo. De acordo com sua natureza, são examinados os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia com que os recursos são aplicados na Administração Pública Estadual e Municipal, incluindo-se também os processos relativos a aposentadorias, pensões, contratos, licitações e convênios.

A fase de análise inicia-se com a verificação, pelos funcionários, dos seguintes aspectos:

1) Existência – primeiramente, o analista verifica se constam dos autos todos os elementos exigidos pelas normas (leis, regulamentos);

2) Materialidade – verifica se os elementos contêm, materialmente, as informações exigidas;

3) Consistência – se os elementos dos autos se mostram harmônicos entre si.

Na instrução do processo, cuja análise deve ter caráter conclusivo, serão identificadas, se for o caso, com clareza, precisão, e devidamente fundamentadas, as falhas e irregularidades encontradas, ou outras situações que requeiram exame, sendo utilizado padrão de linguagem e de orientação técnica asseguradores de inteligibilidade, a fim de evitar ambigüidades, omissões e contradições que dificultem ou impeçam o seu exame e julgamento.

Importa, ainda, acrescentar que as unidades técnicas encarregadas da instrução, quando constatarem irregularidades, juntam aos respectivos autos a documentação comprobatória do fato. E, verificada situação configuradora de responsabilidade funcional, civil ou penal, especificará, fundamentando o seu enquadramento na legislação pertinente.

6.3.2 Diligências

As diligências são atos promovidos pelo Tribunal com vistas a esclarecer dúvidas, aspectos atinentes a documentos ou processos em exame, e suprir falhas ou omissões, e serão determinadas, conforme o caso, pelo Presidente, pelo relator, ou pelo Plenário.

O TCE, no cumprimento de sua missão institucional e no uso de suas atribuições, com o intuito de melhor instruir o processo, realiza inspeções e auditorias, onde são avaliados os aspectos tais como o controle interno de órgãos e de entidades; guarda e conservação de bens; almoxarifado; comprovação da existência, ou não, de obras, etc.

As inspeções, realizadas pelas unidades técnicas, são classificadas em ordinárias e extraordinárias. As inspeções ordinárias têm por objetivo suprir omissões, falhas ou dúvidas e esclarecer aspectos atinentes a atos, documentos ou processos em exame, podendo ser ordenadas pelo Conselheiro relator, de ofício, ou por solicitação dos órgãos de controle externo, do Presidente do Tribunal, por determinação do Plenário, Câmara ou por solicitação do Ministério Público.

As auditorias, por sua vez, classificam-se em programadas e especiais. As primeiras têm por obje-

tivo, dentre outros, o de propiciar ao Tribunal o conhecimento geral dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta dos poderes do Estado e do Município, inclusive fundos e demais entidades jurisdicionais, e avaliar operações, atividades e sistemas, bem como a execução dos programas de governo, convênios e subvenções e os resultados por ele alcançados. As auditorias especiais são realizadas quando situações específicas assim o exigirem.

Vale ressaltar que as diligências acima são mais comuns nos órgãos e entidades da Administração estadual, uma vez que a prestação de contas destes compõem-se, apenas, de demonstrativos contábeis e financeiros, sem nenhum comprovante de receita e despesa, diferentemente da prestação de contas da Administração municipal, que é composta de todos os elementos necessários para a avaliação de uma gestão.

6.3.3 Provas

É o instrumento por meio do qual se forma a comunicação ao julgador a respeito da ocorrência ou inoocorrência dos fatos controvertidos no processo. Em outras palavras, enseja demonstrar a ocorrência, ou não, dos pontos duvidosos de fatos relevantes para a decisão, ou seja, a conformação das informações de fato feitas no processo com a verdade objetiva.

Em princípio, não haveria limitações à admissibilidade de quaisquer meios para a produção de provas; entretanto, existem restrições, previstas em sede constitucional, que veda, em seu art. 5º, LVI a admissão, no processo, das provas obtidas por meios ilícitos. E, de acordo com o Código de Processo Civil, as provas dizem respeito a fatos, mas não de todos os fatos: não deve ser admitida a prova dos fatos notórios (conhecidos de todos), das impertinentes (estranhas à causa), das irrelevantes (que, embora pertençam à causa, não influem na decisão), das incontroversas (confessadas ou admitidas por ambas as partes), das que sejam cobertas por presunção legal de existência ou de veracidade ou das impossíveis (embora se admita a prova dos fatos improváveis).

Os meios de provas são, dentre outros, os seguintes: documental, testemunhal, pericial, inspeção judicial.

No Tribunal de Contas, utiliza-se, basicamente, como meios de prova, a prova documental e a inspeção, sendo, no caso das prestações de contas estaduais, utilizados os dois meios, e nas municipais, em geral, o primeiro.

O ônus da prova cabe a ambas as partes (diletorias técnicas, de um lado, e, de outro, os órgãos e entidades da Administração direta e indireta, estadual e municipal). A primeira parte fornece com papéis de trabalho, xerox autenticada de documentos, ou com os próprios documentos constantes da prestação de contas. A segunda parte, através de justificativas e junta de documentação complementares ao processo na fase de defesa.

Diferentemente do processo judicial, não há,

em sede do Tribunal de Contas, a busca pela condenação do responsável pela matéria que está sendo submetida a julgamento. O que se visa é a evidenciação isenta de uma situação fática.

6.3.4 Parecer conclusivo

Após a análise da documentação referente à matéria submetida ao seu crivo, as respectivas diretorias técnicas emitem um relatório que, conforme frisado acima, deve ser redigido com inteligibilidade e clareza, de forma a evitar ambigüidade, omissões e contradições capazes de dificultar ou impedir o seu exame e julgamento, devendo expor fundamentadamente os seus achados.

No entanto, neste relatório não é permitido juízo de valor, posto que ele tem o objetivo de fornecer informações de natureza técnica, de acordo com o que foi constatado no decorrer da análise.

Desse relatório é dado conhecimento ao responsável pelas contas que estão sendo submetidas a julgamento, para, querendo, se manifestar no prazo concedido pelo relator. Outros processos de competência do TCE, mas que não sejam de julgamento de contas, como os registros dos atos de aposentadoria, admissão de pessoal, bem como a análise de licitações e contratos, também recebem parecer externando o que foi apurado na análise.

O processo, seguidos seus trâmites legais, chega ao Ministério Público e, em alguns, à auditoria. Esses são os órgãos que emitem juízo de valor sobre matéria submetida à sua apreciação.

6.4 JULGAMENTO

O julgamento constitui a fase final do trâmite processual, concretizando-se com a emissão do juízo de valor do órgão decisório, seja o plenário ou as câmaras.

O processo somente é submetido ao pronunciamento dos órgãos decisórios após estar devidamente saneado e tendo sido concedida oportunidade de defesa ao responsável pela prestação de contas, quando presente alguma irregularidade que possa vir a ensejar uma manifestação que lhe seja desfavorável.

Como fiscal da lei e tendo esta exigido, há manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em todos os processos submetidos à apreciação deste sendo causa de nulidade a desobediência a esse preceito. O Parquet opina em todas as matérias a serem julgadas pelo Plenário e pela Câmara, bem como nos processos administrativos.

Por fim, estando o processo devidamente saneado e contendo posicionamento Ministerial, vai submetido a julgamento.

6.5 DECISÕES

Considera-se decisão o resultado do julgamento. É o pronunciamento do órgão julgador ordenando

o que fazer. Entretanto, poderá ocorrer decisão anteriormente ao julgamento, tal é o caso da decisão preliminar, que será detalhada nos tópicos seguintes.

6.5.1 Noção

As decisões da Corte de Contas sujeitam todos aqueles que desempenham tarefas ou encargos, que utilizem, gerenciem, guardem ou administrem dinheiros, bens e valores pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária, bem como os que, por expressa disposição legal, lhe devam prestar contas.

É conveniente salientar que somente por decisão do Tribunal é que as pessoas mencionadas poderão ser liberadas de sua responsabilidade, pois este é órgão integrante da estrutura administrativa responsável pela liquidação das Cartas.

6.5.2 Espécies

São duas as espécies de decisão proferidas pela Corte de Contas: a decisão interlocutória e a decisão terminativa.

A decisão interlocutória é aquela em que o Plenário ou a Câmara, no curso do processo, resolve questão incidente. Exemplos disso são o sobrestamento de julgamento ou determinação de diligências consideradas necessárias ao saneamento e instrução do processo, e aquela que ordene o trancamento das contas consideradas iliquidáveis.

A decisão definitiva ou terminativa é aquela em que o Plenário ou Câmara põe termo ao processo, decidindo, ou não, o mérito. Essas decisões terminativas são concretizadas através de acórdãos e pareceres, estes sobre as contas do Governo do Estado, Prefeituras ou Câmaras Municipais.

6.5.3 Formalização

As decisões do Tribunal de Contas, consoante o artigo 140 da Resolução nº 1.225/95 (Regimento Interno), são formalizadas da seguinte forma:

- Acórdão – quando terminativas;
- Parecer – quando opinarem sobre as contas do Governador do Estado, Prefeituras e Câmaras Municipais;
- Resolução – nos demais casos.

Essas decisões devem espelhar fielmente o que tenha sido decidido, por ocasião do julgamento, e os fundamentos invocados nessa oportunidade, sendo parte essencial o relatório do processo, que deverá conter as conclusões de equipe de auditoria ou inspeção, ou de técnico responsável de parecer das chefias das unidades técnicas e do representante do Ministério Público; a fundamentação com que o relator analisou as questões de fato e de direito, por fim, o dispositivo ou dispositivos com que o relator decidiu o mérito do feito.

6.5.4 Publicação

A publicação é tornar do conhecimento de todo o público o conteúdo da decisão do Tribunal. Ocorre com a divulgação, através do órgão oficial de imprensa, do resultado da conclusão adotada pela Corte de Contas.

Como as decisões do Tribunal de Contas consistem em acórdãos, resoluções ou pareceres, estes são publicados, na íntegra ou em resumo, no Diário Oficial do Estado, sem ônus para o Tribunal, e, salvo motivo justificado, ocorrerá no prazo de trinta dias, a partir da sessão em que tenha sido proclamado o resultado do julgamento.

Para as decisões que tenham dispensado o acórdão, a resolução ou parecer, as partes serão intimadas através da publicação da ata da sessão, na íntegra ou em resumo, no órgão oficial.

6.5.5 Recursos

Como todo e qualquer órgão que possui poder decisório, os Tribunais de Contas também estão passíveis de equívocos em seus julgamentos, o que obriga a haver possibilidade de reapreciação dos fatos, apontando os desacertos da decisão.

Os recursos têm como princípios e pressupostos gerais: a sucumbência, a legitimidade do recorrente, a tempestividade e sua adequação.

Recorrer da decisão significa contestá-la, pedindo revisão, na tentativa de modificá-la, por vislumbrar o recorrente a existência de erros ou ilegalidade no posicionamento adotado pelo órgão decisório. O recurso deve ser impetrado dentro do prazo legal, caso contrário, a decisão torna-se definitivamente contrária ao recorrente. Deve, também, a parte ingressar com o recurso certo para impugnar a decisão, uma vez que a lei prescreve a utilidade, finalidade e condições para cada recurso, não podendo a parte, por ignorância ou má-fé, utilizar-se de outro tipo de recurso, e por fim, para impetrar recurso, exige-se que o interessado tenha sido ou venha a ser, de algum modo, prejudicado pela deliberação.

Dependendo de sua posição na decisão, são partes que detêm a legitimidade para recorrer: a Administração, o Ministério Público junto ao Tribunal, os responsáveis pelo ato impugnado e os alcançados pela decisão condenatória, e o terceiro prejudicado. Saliente-se não caber recurso dos despachos de mero expediente prejudicado pela deliberação da Corte.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado prevê a admissibilidade de 4 (quatro) espécies recursais, sendo as seguintes: reconsideração, embargos de declaração; embargos infringentes e revisão.

Examina-se cada espécie:

O recurso de reconsideração é interposto nas decisões definitivas proferidas pelo Tribunal Pleno ou por suas Câmaras, somente podendo ser utilizado

uma vez. O prazo para interposição é de 30 (trinta) dias, contados da intimação do responsável, ou da publicação da decisão no Diário Oficial do Estado. Tem efeito suspensivo e forma escrita, e será apreciado por quem houver prolatado a decisão.

O prazo para a interposição dos embargos declaratórios é de cinco dias, sendo cabível quando houver, na decisão definitiva ou interlocutória, ambigüidade (quando enseja duas interpretações), contradição (afirmação de duas proposições inconciliáveis entre si), obscuridade (falta de clareza na redação do julgado impedindo a compreensão, a verdadeira inteligência ou a exata interpretação), ou omissão (não pronunciamento sobre o ponto ou questão relevante suscitado pelo interessado na defesa).

São cabíveis embargos infringentes quando não for unânime a decisão de uma das Câmaras em processo submetido a apreciação e julgamento do Tribunal. Este recurso tem efeito suspensivo e o seu prazo para interposição é de dez dias, contados da intimação do responsável, ou da publicação da decisão, no órgão oficial.

O recurso de revisão, com efeito suspensivo, poderá ser interposto no prazo de 5 (cinco) anos, contados do trânsito em julgado da decisão revista, nos casos de: a decisão condenatória se fundar em depoimentos, exames e documentos comprovadamente falsos; após a decisão se descobrirem novas provas de inocência do alcançado pela decisão condenatória, ou circunstâncias que determinem ou autorizem a diminuição da pena imposta; a decisão ofendeu a coisa julgada; a decisão violar literal disposição de lei; após decisão, o responsável obtiver documento cuja existência ignorava, ou que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável; e, fundar a decisão em erro de cálculo nas contas.

6.5.6 Execução

A afirmação de que o Tribunal de Contas não executa suas decisões, o que se constitui grande entrave para a atuação plena deste, deriva da exclusividade da função jurisdicional em sede do Poder Judiciário.

Embora haja tal exclusividade, os Tribunais de Contas dispõem de outros instrumentos que somente a eles compete, não havendo nenhum órgão, nem mesmo o judiciário, que o possa substituir e tornar válidos tais atos.

Assim, somente o Tribunal de Contas pode emitir certificado de quitação do responsável para com o Erário, bem como ordenar que o responsável alcançado pela decisão condenatória comprove, perante o Tribunal, no prazo fixado no Regimento Interno, o recolhimento aos cofres públicos da quantia correspondente ao débito ou à multa fixada em razão de sua apuração, suas decisões têm força de título executivo para a cobrança judicial da dívida decorrente de débito

ou de multa não liquidados pelo responsável e fornecer fundamento para que a autoridade competente proceda à efetivação das sanções previstas em lei.

6.6 SANÇÕES

O termo sanção, neste estudo, significa a aplicação de penalidade por condutas contrárias às normas legais ou regulamentares. Para ter validade é necessário que seja prevista em lei. Assim, as sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas encontram-se previstas no Capítulo V da Lei Estadual nº 4.721/94.

A sanção mais comum nas decisões do Tribunal é a de caráter pecuniário, que pode ser aplicada nos seguintes valores:

I – até 100% (cem por cento) sobre o valor atualizado do dano causado ao patrimônio do Estado ou Município, Administração direta e indireta;

II – até 2000 (dois mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado do Piauí (UFEPI), ou outro valor unitário que venha a substituí-la, nos casos a seguir:

- Contas julgadas irregulares de que não resulte débito;

- Ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

- Ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive editais de licitação, de que resulte ou possa resultar dano ao Erário;

- Atraso na apresentação ao Tribunal das prestações de contas e remessa de documentos;

- Obstrução ao livre exercício das inspeções ou auditorias determinadas;

- Sonegação de processo, documento ou informação em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

- Reincidência no mesmo tipo de infração.

Fica sujeito, ainda, a essa multa aquele que deixar de cumprir decisão do Tribunal, salvo motivo justificado, a critério do Plenário.

O valor da multa será determinado levando-se em consideração, dentre outras condições, a relevância da falta, o grau de instrução do agente ou de quem deu causa, bem assim se agiu com dolo ou culpa.

Serão levadas, ainda, em consideração, para efeito de aplicação de multa, as circunstâncias agravantes e atenuantes, como a reincidência na infração, tentativa de suborno ou a prática abstrata, de funcionamento do Tribunal, quando no exercício de fiscalização; a ação dolosa, fraudulenta ou de má-fé; o desacato, no ato de verificação da infração, a servidor do Tribunal; o caráter primário ou não do devedor; e outras circunstâncias juridicamente admissíveis.

O pagamento da multa deverá ocorrer no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado da decisão que a impuser, prorrogável por igual período, a

requerimento fundamentado do responsável, sendo atualizada monetariamente se, findo o prazo, não tenha ocorrido seu pagamento.

O Tribunal de Contas também possui competência para impor outras espécies de sanções, as quais estão expressamente configuradas nos artigos 48 e 49 da Lei nº 4.721/94, conforme segue:

Art. 48 – O Tribunal de Contas, sempre que o interesse público exigir, como também a probidade e a moralidade administrativa, poderá:

I – fixar à revelia, sem prejuízo das penalidades cabíveis, o débito dos responsáveis que, em tempo, não houverem apresentado as suas contas, nem devolvido os livros e documentos de sua gestão;

II- solicitar aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto de bens dos responsáveis julgadas em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e a sua restituição;

III- propor, por intermédio da autoridade competente:

a) sem prejuízo das sanções previstas nesse capítulo e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades verificadas pelo Tribunal de Contas, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, a inabilitação do responsável, por um período que variará de 5 (cinco) a 8 (oito) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, no âmbito da administração pública;

b) o arresto dos bens dos responsáveis ou seus fiadores, em quantidade suficiente à segurança da fazenda Estadual, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e a sua restituição;

c) aplicação de sanções administrativas, civis e penais na forma da legislação pertinente.

Art. 49 - O Tribunal Pleno poderá declarar, por maioria absoluta de seus membros, inidôneo para contratar com a administração pública, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, o licitante que, através de meios ardilosos e com a intuito de alcançar vantagem ilícita para si ou para outrem, fraudar licitação ou contratação administrativa.

7 CONCLUSÃO

A tripartição de poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário é um corolário básico do Estado Democrático de Direito, sendo disposto expressamente no art. 2º da Constituição Federal: “São poderes da União, independentes e autônomos entre si, o Legislativo, Executivo e Judiciário”. Não obstante, esse caráter triplice dos poderes da República é entendido e interpretado como tripartição de funções.

Assim, as funções legislativas, executivas e

judiciárias são exercidas no âmbito dos três poderes, com maior predominância naquilo que lhe é mais específico, ou seja: o Legislativo tem como função precípua elaborar leis, no entanto, no desempenho de suas atividades, desenvolve atipicamente funções administrativas e judiciárias. O Poder Executivo e o Judiciário executam as leis, aplicando-as ao caso concreto.

O Tribunal de Contas, no desempenho de sua missão institucional, qual seja, a fiscalização e o julgamento das contas dos administradores de recursos públicos, conforme visto anteriormente, no item competência, assume um caráter “sui generis”, não se enquadrando em nenhum dos três poderes, pois é um órgão de natureza híbrida, de fiscalização e controle executivo (a cargo do Poder Legislativo) e, simultaneamente, de jurisdição especializada de contas (julgamento – a cargo do Poder Judiciário) e, embora atue como auxiliar da Assembléia Legislativa, no exercício do controle externo, não está a ela subordinado, gozando de absoluta independência hierárquica, completa autonomia funcional e administrativa, garantia assegurada constitucionalmente.

Em virtude dessa autonomia funcional, há uma corrente doutrinária (doutrina italiana) que entende constituir-se essa Corte de Contas em um quarto Poder. Entretanto, há outra contrária a esse entendimento, que, mesmo reconhecendo sua situação de localização fora da área de qualquer dos poderes, o Tribunal não pode ser considerado um quarto poder, pois os poderes são órgãos constitucionais, independentes e autônomos, encarregados das funções básicas e essenciais do Estado, enquanto que o Tribunal de Contas, apesar de seu realce e de sua importância, desempenha funções e atividades complementares, ou seja, atividades-meio, tendo como finalidade propiciar a correta atividade administrativa dos poderes em sua Administração direta e indireta.

A questão da jurisdição especial do TCE precisa ser compreendida principalmente em relação ao Poder Judiciário, em cuja estrutura orgânica, propositamente, a Constituição não quis incluí-lo. O Poder Judiciário detém exclusividade absoluta para apreciar, em toda e qualquer situação, os direitos de cada sujeito de direito. No entanto, como já foi exposto no decorrer do trabalho, em sentido amplo, o TCE possui jurisdição no âmbito administrativo, que, como Tribunal Especial, órgão da justiça contábil ou da justiça de contas, é o único com competência para julgar, de forma definitiva, as contas públicas. Acrescente-se que as decisões de que resulte débito ou aplicação de multa, têm, após sua inscrição na dívida ativa, eficácia de título executivo, conforme explicitado anteriormente.

REFERÊNCIAS

CITADINE, Antonio Roque. *O controle externo da ad-*

ministração pública. São Paulo: Max Limonard, 1995.

ROCHA, José de Albuquerque. *Teoria geral do processo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública*. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Atlas S.A, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.: promulgada em 05 de outubro de 1998. 16. ed. Atual. e ampl. São Paulo: 1997.

PIAÚÍ. Constituição do Estado do Piauí: promulgada em 05 de outubro de 1989. COMEPI – Companhia Editora do Estado do Piauí, 1995.

_____. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí : Lei nº 4.721, de 27 de julho de 1994. Teresina: COMEPI – Companhia Editora do Estado do Piauí, 1995.

_____. Constituição do Estado do Piauí: promulgada em 05 de outubro de 1989. Teresina: COMEPI – Companhia Editora do Estado do Piauí, 1989.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos tribunais, 1993.

SUNDFELD, Carlos Ari. MUNÔZ, Guilherme Andrés. *As leis e o processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria geral do processo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

XAVIER, Alberto. *Do procedimento administrativo*. São Paulo: José Bushatsky, 1976.

COSTA, Nelson Nery. *Processo administrativo e suas espécies*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

GENESIS. Revista do Direito Administrativo Aplicado. 14. ed. Curitiba: Gênesis, 1997.

