

## O CARÁTER NACIONAL DA LRF E SUA APLICAÇÃO COMPARTIMENTADA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS: DIAGNÓSTICO E PERSPECTIVAS<sup>1</sup>

REINER, Juliana Sternadt<sup>2</sup>, REINER, Michael Richard<sup>3</sup>

### 1. Introdução

*“Não os façam desviar do caminho da verdade, cuja mãe é a história, êmula do tempo, depositária das ações, testemunha do passado, exemplo e anúncio do presente, advertência para o futuro”<sup>4</sup> (Miguel de Cervantes).*

Um dos maiores benefícios legados pelo transcurso do tempo consiste, efetivamente, na possibilidade que se abre de dissecar, sob múltiplos pontos de vista, os impactos concretos de uma determinada inovação no plano fático. Esse exercício é salutar, porquanto serve de subsídio para o delineamento crítico da dimensão da realidade presente, permitindo a visualização de perspectivas e a concepção de soluções hábeis a trazer aprimoramentos ao que pode ou deve vir a ser.

Este artigo, de um modo global, se insere nessa perspectiva, pois objetiva, em essência, traçar um retrospecto desses 15 anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/00) sob o prisma de sua aplicação pelos seus mais diretos guardiões – os Tribunais de Contas brasileiros –, identificando as vicissitudes decorrentes da fragmentação fiscalizatória da observância de seus preceitos, para, assim, propor a necessidade de uma correção de rumos.

Para tanto, resgata-se, num primeiro momento, o caráter cooperativo da repartição constitucional de competências em matéria de finanças públicas, de onde desponta a LRF, cujos regramentos possuem conotação nacional<sup>5</sup>.

Prossegue-se discorrendo sobre a histórica problemática concernente à falta de homogeneidade na incidência dos comandos introduzidos por essa importante legislação pelas Cortes de Contas pátrias, desembocando-se na demonstração da imperiosidade de construção de um *sistema nacional* de Controle Externo apto a sublimar essa indesejada compartimentação, que acaba por frustrar seus colimados efeitos transformadores para a *nação*.

1 Artigo publicado originalmente em: Responsabilidade Fiscal: análise da Lei Complementar n.º 101/2000. Org. COELHO, Marcus Vinicius Furtado; ALLEMAND, Luiz Claudio e ABRAHAM, Marcus. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016 (em homenagem aos 15 anos da LRF – novembro de 2015).

2 Procuradora do Ministério Público de Contas no Paraná, titular da 5.ª Procuradoria de Contas.

3 Procurador do Ministério Público de Contas no Paraná, titular da 2.ª Procuradoria de Contas.

4 Tradução livre do excerto “(...) no les hagan torcer del camino de la verdad, cuya madre es la historia, émula del tiempo, depósito de las acciones, testigo de lo pasado, ejemplo y aviso de lo presente, advertencia de lo por venir” (2014, p. 88).

5 Pois trata-se, como adverte Regis Fernandes de Oliveira, de “lei nacional (não apenas federal, que atingiria apenas a União)” (2014, p. 690).

## 2. FEDERALISMO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA DE DIREITO FINANCEIRO

A repartição de competências estabelecida na Constituição da República (arts. 23 e 24) aponta para a configuração, em nosso país, de um “federalismo de cooperação”<sup>6</sup> (art. 23, p.u.). A par das discussões que colocam a necessidade de se readequar alguns pontos desta distribuição, nota-se, por outro lado, que as questões atinentes às *finanças públicas*, aos *orçamentos* e à conseqüente *responsabilidade fiscal* assumem, cada vez mais, aspectos de soberania e *relevância nacional*, e reafirmam a razão intrínseca da *abrangência* destas normatizações por toda a federação<sup>8</sup>.

E os fundamentos são variados: seja porque, no cumprimento uniforme das disposições financeiras é que se alcançam os próprios objetivos da república (entre estes a *redução de desigualdades sociais e regionais* e a promoção do desenvolvimento nacional); seja porque, num outro viés, situam-se nessa área, de forte regulamentação constitucional<sup>9</sup>, as *bases para o desenvolvimento de políticas públicas sensíveis*, de fomento ao *desenvolvimento econômico* (mercados interno e externo), de controle da *dívida pública* e, reflexamente, da própria contenção *inflacionária*.

Temas que, a toda evidência, para além de demandarem forte relação intergovernamental (muitas vezes dependentes do elemento político ou de articulação pessoal), reclamam a utilização de *mecanismos* e a atuação de *instituições* que colaborem para a operacionalização destes *fins nacionais*, dentro da inarredável unidade de planejamento e coordenação característica das *contas públicas*<sup>10</sup>.

A necessária solidariedade administrativa e financeira que se extrai da repartição constitucional de competências (em que há áreas “concorrentes” e “comuns”) configura, portanto, no Estado brasileiro, uma clara *opção cooperativa entre os entes federados na consecução das atividades definidas pela própria Constituição*, cujo desenlace, em caso de sobreposição ou de omissão de atribuições estatais (conflitos de competência), não pode ficar refém de implementação, em prejuízo do interesse social.

Num outro giro, a relevância das finanças públicas no cenário nacional, sedimentada que está como pressuposto para a efetivação de políticas públicas e para o *desenvolvimento econômico integrado*, tem por termômetro o fato de que *uma das mais extremas formas de sanção político-administrativa* se encontra aqui imbricada.

6 Consoante o escólio de Uadi Lammêgo Bulos (2012), “O que justifica a competência comum é a descentralização de encargos em assuntos de enorme relevo para a vida do Estado federal. São matérias imprescindíveis ao funcionamento das instituições, motivo pelo qual se justifica a convocação dos entes federativos para, numa ação conjunta e unânime, arcar, zelar, proteger e resguardar as responsabilidades recíprocas de todos” (p. 579).

7 Aqui se inserindo no que Weder de Oliveira denomina de “condomínio legislativo” (2013, p. 1075-1080).

8 Carlos Pinto Coelho Motta e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2001, p. 53), bem resumem a complexidade aqui abordada: “Ainda que se extraia com objetividade parâmetros para definir os limites do termo finanças públicas, sempre haverá possibilidade de questionamentos, porque não depende só de saber se a norma de direito financeiro compete à União, mas se o seu conteúdo é de norma geral, ou de qualquer das outras matérias reguladas no art. 163.”

9 As finanças públicas e os orçamentos são regulamentados em pormenores pela Constituição Federal, bem como as matérias que com eles têm direto e estreito relacionamento, de que são exemplo a previdência dos servidores públicos, a contratação de pessoal (concursos e cargos comissionados), os sistemas remuneratórios, as políticas públicas, as licitações e contratos etc., as quais, via de regra, submetem-se à ação fiscalizatória do Controle Externo da Administração Pública.

10 Que devem, inclusive, ser consolidadas nacionalmente, consoante disciplina o art. 51 e §§ da LC n.º 101/00.

Trata-se da possibilidade da *intervenção* (federal e estadual). Nesta figura, os temas relacionados com a gestão orçamentária e financeira podem ser identificados nas seguintes hipóteses de descumprimento: 1) suspensão do pagamento da dívida fundada; 2) não transferência de receitas tributárias; 3) não prestação de contas públicas; 4) não aplicação de índices mínimos de gastos nas áreas da saúde e educação; e 5) não execução da legislação federal, com especial destaque para as

que tratem sobre os itens aqui implicados: LC n.º 101/00 (responsabilidade fiscal); Lei n.º 4320/64 (contabilidade e orçamentos públicos); LC n.º 141/12 (aplicação de recursos na saúde); LF n.º 11.494/07 (FUNDEB); LF n.º 8.080/90 (SUS); LF n.º 8666/93 (licitações e contratos); LF n.º 11.079/04 (PPP); LF n.º 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) etc.

Diante de todo o contexto até agora exposto é que podemos, por conseguinte, bem situar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/00), sua abrangência, estrutura e importância no panorama brasileiro.

### 3. O CARÁTER NACIONAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A transparência, o planejamento, o equilíbrio das contas públicas, a gestão responsável dos recursos, a *sustentabilidade financeira*<sup>11\*</sup>, entre outros, são avanços permanentes alçados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os objetivos fundamentais da LC n.º 101/00 foram, já no ano de sua edição, assim magistralmente pontuados pelo Ministro José Augusto Delgado<sup>12</sup>:

A Lei de Responsabilidade Fiscal está formada por linhas centrais que objetivam modificar a conduta de agentes públicos, em razão de os fatos comprovarem que eles arrecadam mal e gastam sem qualquer planejamento e, em muitas ocasiões, sem vinculação com o **interesse nacional**.

Busca, pelas modificações introduzidas, que a eficiência administrativa na gestão fiscal imponha equilíbrio nas contas públicas, a fim de que se abra espaço para que as atividades administrativas voltem-se ao atendimento das necessidades de saúde, educação, segurança, amparo à velhice, proteção à infância, ser erradicada a pobreza, surgindo assim o **desenvolvimento que a cidadania reclama**. (grifos nossos)

Pela absoluta pertinência com que a Lei de Responsabilidade Fiscal é colocada no conjunto do Controle Externo da gestão fiscal, bem assim diante do escopo que alcança no sistema de *cooperação federativo*, convém destacar, com o Ministro José Augusto Delgado<sup>13</sup>, outras características essenciais desta legislação e da fiscalização

11 Conforme elucida Fernando Scaff, sustentabilidade financeira “é um termo mais amplo que equilíbrio orçamentário, na leitura contábil-matemática do termo. Para que ocorra sustentabilidade financeira é necessário que seja estabelecido um período de tempo de médio e longo prazo, e que todos os elementos financeiros que estejam à disposição daquele ente público sejam analisados de forma conjunta (...)” (2014, p. 45).

12 DELGADO, José Augusto. A lei de responsabilidade fiscal e os tribunais de contas. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 2, n.º 7, jul./set. 2000, p. 33.

13 Ibidem, p. 34-35.

que inaugura sua aplicação: o estabelecimento de **princípios essenciais** e de “**normas gerais** de finanças públicas, além de definir o que deve ser acatado como gestão fiscal responsável”; a implementação de “um **tipo de controle** das despesas que acabe com o déficit público”; “uma **política tributária** estável e previsível”; “contenção e delimitação da **dívida pública**”; “prudência na gestão financeira e patrimonial”; “**transparência** de todos os gastos públicos”; “medidas para **evitar desvios da política** de equilibrar as contas públicas”; “vias de **restrição ao endividamento público**”; “conduta administrativa que obrigue **compensar despesas** de longo prazo com a redução de outras despesas ou aumento de receitas”; “um rígido **regulamento para o inter-relacionamento fiscal** dos entes da Federação”; “consolidação de uma cultura de que a **máquina pública do Estado deve servir ao cidadão** e não aos governantes”; a adoção da “**estabilidade fiscal**, de forma gradativa, proporcionando tempo para que seja encontrada solução para o desequilíbrio das contas públicas, reduzindo, assim os impactos negativos que esse desencontro de contas provoca sobre os **investimentos públicos básicos** (saúde, educação, segurança, proteção ao meio ambiente, lazer), sobre a capacidade de as empresas aumentarem a **oferta de empregos**”; ser uma estratégia adotada “para sair da crise financeira que atualmente impede o **desenvolvimento econômico da Nação**”; redução do déficit público “para evitar o aumento dos juros, a diminuição dos **investimentos** e, conseqüentemente, a redução do **crescimento dos setores empresariais**”, bem como para que o “**Brasil volte a crescer sem depender da poupança externa**”<sup>14</sup>.

Não obstante, para a sua eficiente aplicação e obtenção de resultados cada vez mais sólidos, sob o aspecto *da diretriz nacional* enfatizada, ainda há muito o que desenvolver<sup>15</sup>. Tal se dá, notadamente, no que se refere ao desempenho dos agentes envolvidos com a sua fiscalização e execução, ao encargo direto do *sistema de Controle Externo*. Ou seja, partindo do Poder Legislativo que o titulariza, (i) os Tribunais de Contas e (ii) o Ministério Público de Contas (cada qual com competências e atribuições próprias).

#### 4. A ATUAÇÃO DISFORME DO CONTROLE EXTERNO, GUARDIÃO DA LRF

A exemplo do que sucede com as leis e preceitos constitucionais que regem o direito financeiro e os orçamentos públicos, a interpretação do arcabouço normativo introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também apresenta – como se explicitará a seguir – divergências no âmbito do Controle Externo da Administração Pública, implicando na adoção, pelos Tribunais de Contas, de posicionamentos que

<sup>14</sup> Sem destaques no original.

<sup>15</sup> Cumprindo destacar que a competência legislativa dessa norma nacional transita e se confunde entre aspectos privativos e concorrentes pois: 1) “nos limites definidos pelo art. 24, inc. I, da Constituição Federal, exerce a competência concorrente da União em matéria de Direito Financeiro”; 2) “nos limites definidos no art. 24, § 1.º, da Constituição Federal, a competência da União limita-se ao poder de editar normas gerais”; 3) “nos limites definidos pelo art. 163, inc. I, da Constituição Federal, exerce competência privativa da União para, mediante Lei Complementar, regular as finanças públicas no País”; 4) “nos limites definidos pelo art. 163, inc. II, III e IV, da Constituição Federal, a competência da União, exercida por meio de Lei Complementar, é privativa para definir a dívida pública interna e externa, as concessões de garantia e a emissão e resgate de títulos da dívida pública” (MOTTA e FERNANDES, 2001, p. 53). Com a Emenda Constitucional 40/2003, acrescente-se ao rol de atenções a nova redação do art. 163, V: “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: (...) V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”.

interferem na condução almejada para matérias de índole nacional, ensejando resultados nitidamente díspares aos jurisdicionados e dispersivos de esforços para a colimação dos objetivos abordados na seção precedente deste artigo.

O diagnóstico dessa disfunção hermenêutica e de seus nefastos efeitos para a segurança jurídica não tardou a vir, uma vez que foram especialmente esses desafios, surgidos com a edição da LRF, que despertaram a gênese do *Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX*<sup>16</sup>, estabelecido com vistas a propiciar a modernização e a *integração* dos diversos Tribunais de Contas do país<sup>17</sup>, conferindo *uniformização interpretativa* à lei e aos *procedimentos de fiscalização e julgamento* exercidos com fulcro no artigo 71 da CRFB.

Dentre os projetos relacionados aos componentes nacionais do PROMOEX, figuraram aqueles destinados à *'harmonização dos conceitos da LRF'* e ao *'controle informatizado da LRF'*, assim como projetos orientados à criação do *'Portal e Rede'*, ao estabelecimento de marcos para o desenvolvimento de *'Auditorias Operacionais'* e à elaboração do *'anteprojeto de lei processual'*, temas que foram alvo de amplos debates nos sucessivos fóruns, grupos de trabalhos e reuniões técnicas realizadas.

De acordo com o Relatório Final apresentado pela Diretoria Nacional do PROMOEX em dezembro de 2013<sup>18</sup>, 26 dos 28 conceitos controvertidos da LC n.º 101/00 considerados essenciais para o controle foram “consensualizados”.

Conforme ressaltou Márcio Ferreira Kelles<sup>19</sup> por ocasião dos 10 anos da LRF,

A partir de agora, o grande desafio que temos pela frente é dar efetividade a elas [fazendo referência às conclusões alcançadas pelos Fóruns do PROMOEX], **em face de seu caráter não vinculativo para as Cortes de Contas**, posto situarem-se no âmbito exclusivo do corpo técnico dessas instituições. Para tanto, impõe-se um esforço para a divulgação das conclusões obtidas e um **trabalho de convencimento** de que as referidas harmonizações conceituais podem redundar em maior segurança jurídica, tanto para Corte de Contas quanto para seus jurisdicionados, inaugurando uma importante padronização deliberatória para o universo dos 33 Tribunais de Contas do Brasil.

Todavia, passados mais cinco anos de vigência da LC n.º 101/00, agora em seu 15º aniversário, ressalta-se que **essa almejada padronização não ocorreu**, permanecendo conceitos nodais a serem aplicados de modo bastante diferenciado pelos Tribunais de Contas do país.

<sup>16</sup> Desenvolvido com suporte em recursos captados junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a partir da assinatura de contrato de empréstimo formalizado em setembro de 2005 sob a supervisão do Ministério do Planejamento e com a contrapartida dos Tribunais de Contas, o PROMOEX contou com um investimento total de U\$54.214.720,97 e foi concluído em dezembro de 2013, segundo o Relatório Final obtido junto ao link informado na nota 15 infra.

<sup>17</sup> Não apenas entre si, como também com o Governo Federal, junto ao qual importantes assuntos relacionados à atualização do Plano de Contas e à operacionalização da convergência de dados para alimentação dos sistemas mantidos pela União (SIOPE, SIOPS, SISPREV e SISTN, este último substituído, atualmente, pelo SICONFI) são gestados.

<sup>18</sup> Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/promoex/cumprimento\\_metas/relatorio-de-progresso-final-2013.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/promoex/cumprimento_metas/relatorio-de-progresso-final-2013.pdf/view)>, acessado em 13.11.2015.

<sup>19</sup> KELLES, Márcio Ferreira. 10 anos de Lei de Responsabilidade Fiscal: da idealidade à efetividade. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, ano XXVIII, v. 75, n.º 2, abr./mai./jun. 2010, p. 80-81.

Embora de evidente interesse, escapa ao objetivo colimado por este ensaio adentrar individualizadamente no mérito de cada uma dessas divergências, competindo, entretantes, focar a existência de disparidades comprometedoras de uma visão integrada das contas públicas nacionais.

Assim, apenas a *título de exemplo*, e para que se tenha uma amostra da relevância engendrada por essa avaliação compartimentalizada promovida pelas Cortes de Contas, convém contrastar os conceitos de *Receita Corrente Líquida* (RCL) e de *Despesa Total com Pessoal* (DTP) assentados pelo PROMOEX e o entendimento ainda adotado por parte dos Tribunais de Contas.

Em relação ao primeiro (RCL), firmou-se no PROMOEX o entendimento de que (i) não existe sustentação jurídico-contábil para a exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF); (ii) não é possível contabilizar as anulações de restos a pagar como receita orçamentária, havendo a necessidade, no caso de ainda persistir esse registro, de exclusão da base de cálculo para apuração da RCL, com fulcro no artigo 2º, §3º, da LRF, devido à geração de duplicidade de registro de receitas arrecadadas; (iii) não há lastro jurídico para exclusão de receitas vinculadas (Salário Educação do FNDE, royalties, SUS e transferências voluntárias) da base de cálculo da RCL; (iv) é necessária a dedução de toda a parcela contribuída ou paga para o FUNDEB no cálculo da RCL.

No que respeita as *Despesas com Pessoal*, consolidou-se o posicionamento segundo o qual (i) não existe fundamento jurídico para a exclusão do IRRF no cálculo da Despesa Total com Pessoal (DTP); (ii) as despesas com inativos e pensionistas integram a base de cálculo da DTP; (iii) os gastos com inativos e pensionistas não integram o rol de exclusões constante do §1º do artigo 19 da LRF; (iv) as verbas indenizatórias não integram o cômputo de gastos com pessoal.

Apesar de se tratarem de conceitos fundantes, uma breve pesquisa na jurisprudência e nos processos de prestação de contas revelará que não há qualquer caminho de entendimento acerca desses temas, independente do acerto ou não de cada posição defendida.

O mesmo se diga em relação a outras temáticas não menos importantes, tais como o resultado primário e nominal; a assunção de obrigações ao final de mandato (art. 42 da LRF); disponibilidade de caixa e restos a pagar; a forma de cálculo para apuração dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional n.º 25; dentre outros.

Mas as divergências não se atêm somente às distintas metodologias de cálculo e à multiplicidade de interpretações. Cada *Tribunal de Contas da federação*, devido aos diferentes regramentos a que estão vinculados, incorporam a própria verificação de legalidade dos atos fiscais e administrativos de maneira peculiar em suas rotinas de fiscalização, de molde que um mesmo quesito pode ser alvo de avaliação periódica e sistematizada em uma Corte de Contas, e não o ser de igual modo apreciado em outra.

Para uns, por exemplo, os gastos com terceirização de pessoal são identificados e contrastados com a contabilização das despesas de pessoal para efeito de apuração dos limites consignados no artigo 20 da LRF no curso da instrução das respectivas prestações de contas. Caso identificado algum equívoco, intencional ou não, na contabilização dessas espécies de dispêndios que resulte no falseamento dos aludidos limites, a correção se dá de ofício pelo corpo técnico. Para outras Cortes, entretanto, essa ordem de análises só é promovida na hipótese de deflagração de procedimentos apartados de auditoria ou de denúncia, os quais, no mais das vezes, são concluídos em momento que não mais permite a revisão dos percentuais nas prestações de contas, já encerradas ou em estágio avançado de tramitação.

Agregado a isso, a despeito dos avanços trazidos pelo PROMOEX no campo da operacionalização de TI e de capacitação de pessoal, remarca-se que alguns Tribunais ainda possuem maior preparo e agilidade no tratamento das informações do que outros. A expedição extemporânea dos alertas demandados pelo artigo 59, §1º, da LRF – ou, simplesmente, sua não expedição, como ocorre em algumas Cortes de Contas – constitui um indicativo dessa problemática.

Igualmente no plano sancionatório remarcam-se dissonâncias. Para alguns Tribunais, v. g., a multa estabelecida no §1º do artigo 5º da Lei Federal n.º 10.028/2000<sup>20</sup> é considerada desproporcionalmente gravosa e, portanto, não é aplicada ao gestor, ainda que se reconheça que este cometeu alguma das infrações administrativas contra as leis de finanças públicas especificadas nos incisos I a IV do dispositivo. Para outras Cortes, como é o caso do Tribunal de Contas da União, outorga-se ao Relator a possibilidade de, a seu juízo, proceder a um escalonamento do percentual devido, a depender da natureza/gravidade da infração<sup>21</sup>.

Ainda sob este aspecto, tem-se que a transgressão de um mesmo preceito da LRF pode conduzir à emissão de parecer prévio pela reprovação das contas em um Tribunal de Contas e à regularidade com recomendações ou ressalvas em outro; ou – o que é muito comum dentro do contexto de uma mesma Corte – o descumprimento de uma norma da LC n.º 101/00 pode conduzir a resultados diferenciados para Estados e Municípios, já que aqueles, na disparada maioria dos casos, costumam receber tratamento mais brando que estes em termos de penalização e apontamento de irregularidades.

<sup>20</sup> Que se encontra assim redigido:

“Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.”

<sup>21</sup> Como se infere do Acórdão n.º 317/2003-Pleno, do Tribunal de Contas da União, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.

Essa dinâmica compartimentalizada de valoração e análise tem repercussão até mesmo na distribuição de transferências voluntárias, dando lugar a situações de franca quebra de isonomia entre os entes federados. Isto porque, por força da adoção de critérios discrepantes, os mesmos fatos podem ou não servir de obstáculo à expedição de certidões liberatórias para fins de acesso a esses recursos, tudo a depender da orientação perfilhada pela Corte de Contas no tocante à verificação dos pontos vinculados pelo art. 25 da LRF.

## 5. CRISE DE IDENTIDADE E A AUSÊNCIA DE UM SISTEMA NACIONAL DE CONTROLE

O objetivo das presentes provocações – e que dá título ao trabalho – é de instar a seguinte *perplexidade* nas preocupações que conduzem a leitura desses 15 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: os *resultados nacionais almejados* para essa legislação encontram-se, em alguma medida, estancados em face da *compartimentação* de sua aplicação?

A resposta, em nosso sentir, já está evidenciada pelas próprias necessidades elegidas pelo PROMOEEX (tratadas no item acima), e que restaram *frustradas*, em sua cogência, em face da inexistência de um *sistema* de Controle Externo que associe o ideário nacional.

Neste impulso, o *sistema nacional de Controle Externo* que se referenciará é, evidentemente, propositivo, todavia pautado na estrutura já *consagrada constitucionalmente* e, assim, com pleno contorno de factibilidade jurídica e política.

Conforme aventado no início deste artigo, a configuração constitucional prevista para o Controle Externo titularizado pelo Poder Legislativo encerra, *atualmente*, dois órgãos imprescindíveis para a sua colimação: os Tribunais de Contas e o Ministério Público de Contas.

De partida, frise-se que se trata de equívoco comum apenas pensar-se no “*Controle Externo*” como sendo os Tribunais de Contas (ou os legislativos), assim como o é conceituar a “*Justiça*” identificando-a com o Poder Judiciário.

Tanto num, como noutro sistema, aportam-se *imprescindíveis* também a Advocacia, a Defensoria e o Ministério Público, vistos em seu conjunto, dignidade e autonomia *em face* dos órgãos perante os quais oficiam.

O papel de cada um desses agentes merece meticulosa análise no âmbito do Controle Externo, aprofundamento que, no entanto, foge dos limites propostos neste estudo. Para os fins encampados, entretantes, concentraremos apenas algumas inferências em torno do funcionamento dos Tribunais de Contas e, nestes, do papel da *Magistratura de Contas* (Ministros, Conselheiros e respectivos Auditores substitutos) e de um *Corpo Técnico* independente (auditoria governamental), bem assim do *Ministério Público de Contas* e a função da *Advocacia* (pública e privada), com vistas à formulação mínima de um sistema de porte nacional.



Premissa básica, contudo, é sabermos o porquê, no quadro presente, não há esta esperada coordenação.

A resposta, por seu turno, pode ser encontrada no fato de que a não-organicidade do Controle Externo, no modelo de autonomias regente na Carta Política, consagra uma *impossibilidade* de fixação de *normas gerais* relativas ao *processo de contas*, aliado ao hiato de um procedimento extraordinário, a ser criado por esta mesma norma, de *consolidação e pacificação de entendimentos* (quando em debate, por exemplo, dispositivos de lei federal ou da Constituição da República). Trata-se de ponto fundante para um sistema que intencione abrangência nacional. De igual sorte, apenas com o estabelecimento de *normas gerais* numa estrutura razoavelmente dialógica, é que se pode obter, isonomicamente, a delimitação de atribuições e funções de cargos (em especial dos Auditores Substitutos); a separação entre as atividades deliberativa e de fiscalização (apartando-se do *sistema inquisitorial* reinante e conferindo liberdade/autonomia ao corpo técnico<sup>22</sup>); a adoção de procedimentos parametrizados para cada uma das competências listadas pelo art. 71 da CRFB etc.

Portanto, o *salto qualitativo* que demandam as instituições, em particular os Tribunais de Contas, vai além das discussões – *igualmente importantes* – que tratem da forma de escolha de seus Ministros e Conselheiros. De igual sorte, também *não se confunde* com a invocada necessidade sistematizadora a criação, para nós *prescindível*, de um Conselho Nacional para os TCs (a exemplo do CNJ ou do CNMP), pois as suas eventuais *competências administrativas* não poderiam, naturalmente, imiscuir-se na autonomia destas Cortes de Contas em sua *atividade finalística* (julgamento e revisão), dada, inclusive, a *independência funcional* de seus membros (esbarrando essa ideia, paradoxalmente, na própria inexistência de um sistema nacional a ser regulamentado).<sup>23</sup>

Outro modo para alcançar esses intentos, com as alterações estruturais pertinentes, é a previsão, por meio de uma Emenda à Constituição, da *comunicabilidade/recorribilidade* das matérias que envolvam as finanças públicas no âmbito do Controle Externo, ainda que com viés restrito e em tese (de que é exemplo a proposição tendente em centralizar no TCU o papel extraordinário de *uniformização da jurisdição* de contas, bem como de *organização e planejamento de um Sistema Nacional dos Tribunais de Contas*<sup>24</sup>).

No plano do debate legislativo, é o que ocorre no Congresso Nacional com a tramitação da PEC 329/13, originária da Câmara dos Deputados<sup>25</sup>.

Já o Ministério Público, detentor de *múnus indispensável à validade e funcionamento* do Controle Externo da Administração Pública (segundo atribuição outorgada diretamente pelo Texto Constitucional), demanda maior vigor para que os clamores

22 [Vide, neste tópico, os termos da PEC 40/2016 – a denominada “PEC do Padrão Mínimo dos Tribunais de Contas”]

23 Noutras palavras, para que se almeje um Conselho Nacional, antes, necessita-se criar um sistema nacional.

24 O qual, quem sabe, possa arrolar-se entre as matérias atinentes à lei complementar a que faz referência o art. 163, V, da Constituição da República, na redação dada pela Emenda Constitucional 40/2003.

25 [Cujo andamento foi recentemente retomado em 30/03/2017, com a emissão de parecer pelo Deputado Relator Alexandre Molon pela admissibilidade da proposta]

da sociedade e os interesses públicos neste órgão convergentes possam ser defendidos.

Neste ponto, temos como de alta relevância a indução da reestruturação do Ministério Público de Contas num contexto de *carreira nacional*, entre os ramos previstos no art. 128, I, da CRFB, providência absolutamente afinada com o trato das matérias afetas à fiscalização da administração pública (de veio *nacional*) e aos princípios vetores do MP (unidade e indivisibilidade), inclusive porque assim vocacionado pela LC 75/93, ao dispor que cabe ao Ministério Público da União *zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos às finanças públicas* (art. 5.º, II, b) e *à ordem econômica e financeira* (6.º, XIV, b). Corroborando esta linha, note-se que o Texto Constitucional faz referência categórica à existência não de Ministérios Públicos (plurais) junto aos Tribunais de Contas (como o faz em relação aos Ministérios Públicos dos Estados no art. 128, II), mas, contrariamente, reporta-se ao Ministério Público (*um só*, tal qual os demais ramos especializados do 128, I), com ofício perante as Cortes de Contas (estas sim, múltiplas, consoante a sua disciplina fundante). Há, portanto, nesta leitura, uma incisiva *opção constitucional*, no art. 130, de um único Ministério Público de Contas (PINTO, E. G., 2015).<sup>26</sup>

Em arremate, um sistema de subsunção legal e fiscalização *jurisdiforme* de alta relevância e complexidade não pode ser tomado em sua plenitude sem a *atuação da Advocacia* (pública e privada), proporcionando a *defesa técnica* que a densidade de suas matérias exige para a correta aplicação do direito (deprecando-se a obrigatoria atuação de advogados na jurisdição de contas, conforme dispuser a respectiva lei processual)<sup>27</sup>.

Assim trilhando, acredita-se, o Controle Externo alcançará os elevados patamares a que está destinado e cuja missão é esperada pela nação, projetando, como nunca, a sua importância como guardião que é das finanças públicas e dos orçamentos estatais<sup>28</sup>; promovendo a prevenção e o *combate à corrupção*; e funcionando como *órgão de suporte* tanto aos fiscalizados quanto ao Poder Legislativo, notadamente no que se refere à orientação, monitoramento e implementação das políticas públicas<sup>29</sup>.

26 [Consulte-se, nesse sentido, o seguinte estudo que aborda a viabilidade de um MPC nacional, inclusive no que tange à confrontação entre os princípios 'federativo' e o de 'unidade' do Ministério Público, em: Ministério Público de Contas: perspectivas doutrinárias de seu estatuto jurídico. AMPCON. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017 (p. 315-331)]

27 Neste ponto, defende-se que, para que haja o incremento da profissionalização do serviço público nos Tribunais de Contas, bem assim a plena abertura de atuação à OAB neste setor [defesa técnica], incide sobre os servidores do Controle Externo, já a partir do arcabouço legal em vigência, a vedação ao exercício da advocacia, tal qual verificada no Poder Judiciário e no Ministério Público. Consulte: REINER, Michael Richard. Os Tribunais de Contas e a vedação à Advocacia diante da Lei Federal nº 8.906/1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil). Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 16, nº 84, p. 235-252, mar./abr. 2014.

28 No tópico, bem sintetizou o Ministro Ayres Britto: "abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade, do que esta lei. A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição" (ADI 4048).

29 Conforme nos elucida Ricardo Schneider Rodrigues (2014, p. 111), são os Tribunais de Contas, entre todas as demais instituições republicanas, os que mais se encontram preparados para compreender, em toda a sua complexidade, o fenômeno multifacetado das políticas de Estado, estando aptos a indicar se determinada política pública escolhida era tecnicamente viável para atingir determinada finalidade ou se, ainda, era manifestamente ineficiente. Segundo defende, "As Cortes de Contas tem a vocação para o controle de políticas públicas muito mais acentuada do que o Poder Judiciário e a análise que fazem, em certos aspectos, trazem muitas vantagens, como a celeridade do procedimento, a inversão do ônus da prova em relação ao gestor público (art. 70, parágrafo único, da CR/88; art. 113 da Lei n. 8.666/93; e 93 do Decreto-lei n. 200/67); a capacidade de criar título executivo a partir de seus julgados de que resultem imputação do débito e multa (art. 72, § 3º, da CR/88); a imposição de sanções graves como a multa proporcional ao dano causado ao erário (art. 71, inc. VIII, da CR/88), declaração de inidoneidade do licitante fraudador de licitação por até cinco anos (art. 46 da Lei n. 8.443/92), a inabilitação de cinco a oito anos para ocupar cargo em comissão ou função pública (art. 60 da Lei n. 8.443/92); além dos efeitos decorrentes do julgamento pela irregularidade de contas, sujeitos ao reconhecimento da inelegibilidade do gestor por até oito anos (art. 1º, inc. I, alínea "g",

Com seus defeitos e virtudes, é também este o lugar de honra que cabe à Lei de Responsabilidade Fiscal nesses 15 anos, desejosos que sua feição nacional não se dilua ou enfraqueça, mas que o aprimoramento do sistema responsável por sua fiscalização lhe dê o vigor e o fôlego necessário para a consecução de seus ideais republicanos.

## 6. REFERÊNCIAS

AMPCON (Associação Nacional do Ministério Público de Contas). Ministério Público de Contas: perspectivas doutrinárias de seu estatuto jurídico. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CERVANTES, Miguel de. Don Quijote de la Mancha. Edición del IV centenario. Real Academia Española: Madrid, 2004

DELGADO, José Augusto. A lei de responsabilidade fiscal e os tribunais de contas. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 2, n.º 7, jul./set. 2000.

KELLES, Márcio Ferreira. 10 anos de Lei de Responsabilidade Fiscal: da idealidade à efetividade. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, ano XXVIII, v. 75, n.º 2, abr./mai./jun. 2010.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho e FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar 101 de 4/5/2000. 2.ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 6.ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014.

OLIVEIRA, Werder de. Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS BRASILEIROS (PROMOEX). Relatório de Progresso. 1º e 2º Semestres de 2013 (Relatório Final). Dezembro de 2013. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/promoex/cumprimento\\_metas/relatorio-de-progresso-final-2013.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/promoex/cumprimento_metas/relatorio-de-progresso-final-2013.pdf/view)>, acessado em 13.11.2015.

REINER, Michael Richard. Os Tribunais de Contas e a vedação à Advocacia diante da Lei Federal nº 8.906/1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil). Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 16, n.º 84, mar./abr. 2014.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. O Controle de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas. Revista do Ministério Público de Contas do Paraná, Curitiba, ano 1, n.º 1, p. 102-123, nov./maio 2014. Disponível em: <<http://www.mpc.pr.gov.br/revista>>, acessado em 14.11.2015.

SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 16, n.º 85, maio/jun. 2014.

---

da LC n. 64/90 com redação pela Lei n. 135/10).” De outro lado, buscando ocupar esse espaço, há projeto de lei que intenta a instituição de processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, inclusive criando estruturas de suporte para esta atribuição (v. PJ 8.058/14 – Câmara dos Deputados).