

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGDIR

**QUEM FISCALIZA O FISCAL? O JULGAMENTO DAS CONTAS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS PELO PODER LEGISLATIVO**

AUTOR
GERSON DIOGO DA SILVA VIANA

ORIENTADOR
CARLOS ALBERTO DE MORAES RAMOS FILHO

MANAUS
2023

GERSON DIOGO DA SILVA VIANA

**QUEM FISCALIZA O FISCAL? O JULGAMENTO DAS CONTAS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS PELO PODER LEGISLATIVO**

Dissertação de Mestrado apresentada como um dos requisitos para o cumprimento parcial das exigências para obtenção do título de Mestre em Direito pela Universidade Federal do Amazonas, que tem como Área de concentração “Constitucionalismo e Direitos na Amazônia”.

Linha de Pesquisa 1: Institucionalidades estatais e pluralidades sócio jurídicas.

Orientador: Carlos Alberto de Moraes
Ramos Filho

MANAUS

2023

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

V614f Viana, Gerson Diogo da Silva
Quem fiscaliza o fiscal? : o julgamento das contas dos tribunais de contas pelo poder legislativo / Gerson Diogo da Silva Viana . 2023
132 f.: 31 cm.

Orientador: Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho
Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Controle externo. 2. Poder Legislativo. 3. Tribunal de Contas. 4. Fiscalização. I. Ramos Filho, Carlos Alberto de Moraes. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

GERSON DIOGO DA SILVA VIANA

**QUEM FISCALIZA O FISCAL? O JULGAMENTO DAS CONTAS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS PELO PODER LEGISLATIVO**

Dissertação de Mestrado apresentado como um dos requisitos para o cumprimento parcial das exigências para obtenção do título de Mestre em Direito pela Universidade Federal do Amazonas, que tem como Área de concentração “Constitucionalismo e Direitos na Amazônia”.

Linha de Pesquisa 1: Institucionalidades estatais e pluralidades sócio jurídicas.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho

Orientador

Prof. Dr. Adriano Fernandes Ferreira

Membro Interno – FD/UFAM

Prof. Dr. Flavio Humberto Pascarelli Lopes

Membro Externo - ESMAM/TJAM

Data: ____/____/____

Ao meu Senhor e meu Deus por toda graça
imerecida em meu favor.

À minha mãe por ter me ensinado a ler quando
a alfabetização escolar já havia falhado
comigo.

Ao meu pai pelo carinho e amor.

À minha esposa, minha vida, que me deu algo
que nunca havia conseguido imaginar: uma
família. Eu te amo, Scarlet.

Aos meus filhos, Lia e Gerson Filho, o papai
ama vocês com todas as forças possíveis.

AGRADECIMENTOS

Eu nasci em um bairro da periferia de Manaus. A minha mãe era costureira e o meu pai industriário.

Quando eu tinha 7 anos não aprendi ler e escrever na alfabetização. Na então primeira série também não. Foi quando minha mãe foi chamada e informada que eu seria reprovado, por não ter condições de prosseguir para a segunda série, hoje terceiro ano, sem saber ler e escrever. A minha mãe pediu para a professora que não me reprovasse, que nas férias ela me ensinaria.

E foi o que aconteceu. A minha mãe com o ensino primário, nas férias, ensinou-me a ler em pouco tempo. Certamente havia algo peculiar comigo que a escola pública foi incapaz de detectar.

Os meus pais se separaram, eu fui morar o Zumbi dos Palmares com a minha mãe. Um dia, na sétima série, um professor de biologia nos levou para conhecer o Instituto de Ciências Biológicas da UFAM. Ali nasceu o sonho de estudar nesse lugar tão incrível que é a Universidade Federal.

No ensino médio eu trabalhava e estudava, e logo percebi que não teria condições de passar no vestibular se continuasse assim. Em abril de 2004 eu pedi para sair do emprego e comecei a estudar para o vestibular. No final daquele ano prestei o vestibular para direito em uma época que não havia cotas e passei. Este fato mudou a minha vida. Se depois fui servidor do Tribunal de Justiça do Amazonas e hoje sou advogado privado e Procurador da Assembleia do Amazonas foi porque ali, no vestibular de direito, Deus mudou completamente a minha história.

Deus me deu uma família, na UFAM e no TJAM, conheci a Scarlet, minha vida, minha esposa, mãe dos meus filhos. Aliás, Lia e Gerson Filho são as nossas prioridades, em casa e em tudo.

Esse mestrado é para os meus filhos. Um dia eles saberão que o pai, que quando criança, não sabia ler e nem escrever, pela misericórdia de Deus venceu, não me considero vencedor por ter algo, mas por ser marido, pai, pastor, professor e advogado. Meus filhos, como eu amo vocês.

Obrigado, mãe, pai, amor e meus filhos.

Por fim, agradeço aos professores do programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Amazonas. Abnegados e dedicados que forjaram um excelente programa que superou as minhas expectativas.

Agradeço em especial o Professor Doutor Rafael da Silva Menezes, coordenador do programa, que tanto tem se dedicado ao mestrado em Direito da UFAM, sempre proporcionando palestras e seminários com grandes nomes da academia brasileira. Sua dedicação dará muitos frutos à UFAM, professor Rafael.

Agradeço também ao meu orientador, o Professor Doutor Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho, uma referência para mim desde a graduação, quando em 2009, na monografia, ajudou-me mesmo à época não lecionando na UFAM. Hoje é, por certo, o maior doutrinador amazonense em atividade.

*Os que semeiam em lágrimas segarão com
alegria.*

Salmos 126:5

RESUMO

O presente trabalho analisa o dever-poder do Poder Legislativo exercer o controle externo sobre os Tribunais de Contas. Inicialmente, destaca-se a separação dos poderes desde a Grécia até os ideólogos da Constituição dos Estados Unidos da América, passando pelos filósofos Montesquieu e Locke, com ênfase no papel do legislativo. Ressalta que a Constituição da República de 1988 consagrou o sistema de controle interno e externo sobre os órgãos e poderes da república (art. 70, caput, da CR/88). Com efeito, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas. Pondera sobre a ausência de fiscalização externa sobre o TCU, diante do cenário em que o Tribunal de Contas da União exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial à luz do tripé legalidade, legitimidade e economicidade sobre outros órgãos e poderes (controle externo), mas reconhece a si mesmo a atribuição constitucional de se auto-fiscalizar (ausência de controle externo), em evidente descompasso com o princípio republicano, a separação dos poderes, os freios e contrapesos e a função de fiscalização do Poder Legislativo. Ressalta que no âmbito da União o Tribunal de Contas da União apreciar as contas dos seus presidentes, limitando-se a enviar ao Congresso Nacional um mero relatório, enquanto no Estado do Amazonas, embora o Tribunal de Contas do Estado preste contas à Assembleia Legislativa, estas são desprovidas de documentos essenciais para uma análise hígida, como cópia dos procedimentos licitatórios, contratos administrativos e liquidação, empenho e pagamentos efetuados. Por fim, verifica que as deliberações dessas contas pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas carecem de uma análise mais aprofundada e de um amplo debate em plenário.

Palavras-chave: Controle externo. Poder Legislativo. Tribunal de Contas. Fiscalização

ABSTRACT

This work analyzes the duty-power of the Legislative Branch to exercise external control over the Audit Courts. Initially, the separation of powers stands out from Greece to the ideologues of the Constitution of the United States of America, passing through the philosophers Montesquieu and Locke, with an emphasis on the role of the legislature. It emphasizes that the Constitution of the Republic of 1988 enshrined the system of internal and external control over the organs and powers of the republic (art. 70, caput, of CR/88). In effect, external control is exercised by the Legislative Branch, with the assistance of the Court of Auditors. It considers the lack of external supervision over the TCU, given the scenario in which the Federal Court of Auditors exercises accounting, financial, budgetary, operational and patrimonial supervision in light of the tripod of legality, legitimacy and economy over other bodies and powers (control external), but recognizes itself as constitutionally responsible for self-inspection (absence of external control), in clear conflict with the republican principle, the separation of powers, checks and balances and the oversight function of the Legislative Power. within the scope of the Union, the Federal Audit Court assesses the accounts of its presidents, limiting itself to sending a mere report to the National Congress, while in the State of Amazonas, although the State Audit Court reports to the Legislative Assembly, these are devoid of essential documents for a sound analysis, such as copies of bidding procedures, administrative and settlement contracts, commitments and payments made. Finally, it verifies that the deliberations of these accounts by the Legislative Assembly of the State of Amazonas require a more in-depth analysis and a broad debate in plenary.

Keywords: External control. Legislative power. Audit Office. Oversight.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALEAM	Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
CE/89	Constituição do Estado do Amazonas
CR/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
TCU	Tribunal de Contas da União
TCE/AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
CN	Congresso Nacional
REsp	Recurso Especial
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
SF	Senado Federal
CD	Câmara dos Deputados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. A FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO TÍPICA DO PODER LEGISLATIVO	15
1.1. A separação dos poderes ao longo da história: uma perspectiva filosófica e jurídica ..	15
1.2. O papel do Poder Legislativo na separação de poderes	30
1.3. A constitucionalização da separação dos poderes	39
2. DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS AO LEGISLATIVO	71
2.1. O controle externo e o controle interno no ordenamento jurídico brasileiro	71
2.2. O dever do Tribunal de Contas da União prestar contas perante o Congresso Nacional	76
3. DA PRRESTAÇÃO DE CONTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO AMAZONAS À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS	84
3.1. Das contas de 2019	94
3.2. Das contas de 2020.....	99
3.3. Das contas de 2021	104
3.4. Das contas de 2022	110
3.5. Da apreciação das contas pela ALEAM.....	115
CONCLUSÃO	127
REFERÊNCIAS	129

INTRODUÇÃO

A dissertação “Quem fiscaliza o fiscal? O julgamento das contas dos Tribunais de Contas pelo Poder Legislativo” decorreu da constatação da problemática que, na prática, os Tribunais de Contas são os únicos órgãos públicos que não estão sujeitos ao controle externo.

Nesse sentido, propõe-se a retomada pelo Poder Legislativo da função típica fiscalizatória imprescindível para a contenção e limitação de outros poderes, em decorrência da teoria dos freios e contrapesos.

Não se ignora que os órgãos de controle (tribunais de contas, auditorias, *ombudsman*) surgiram em decorrência do Legislativo ou por negligência ou opção não exercer adequadamente a função de fiscalização.

Esta solução fora adequada para a fiscalização de outros órgãos e poderes, sendo, no caso do Brasil, o Tribunal de Contas quem julga as contas dos Chefes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do próprio Poder Legislativo, para citar apenas os órgãos e poderes que gozam de autonomia orçamentária, administrativa e financeira. No caso do Chefe do Executivo, a Corte de Contas emite o parecer prévio e o Poder Legislativo efetua o julgamento das contas dele.

No âmbito da União, observa-se, portanto, que apenas o próprio Tribunal de Contas não tem a suas contas julgadas por outro órgão ou poder. Isso porque o Tribunal de Contas da União - TCU, a partir de uma interpretação literal do art. 71, §4º, da Constituição da República de 1988 – CR/88, limita-se a remessa de um mero relatório de atividades ao Poder Legislativo.

Agrava-se a situação pelo fato do TCU entender que compete ao próprio Tribunal apreciar as contas do Presidente da Corte de Contas, em absoluta confusão entre o controle interno e externo.

O fato é que inexistente instituição perfeita, uma vez que composta por humanos, portanto, falíveis, sendo clássica a lição que todo homem que não encontra limites ao poder tende a abusar dele. A história recente do Brasil demonstra isso, como o afastamento cautelar do cargo de 6 (seis) conselheiros do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, pelo ministro Felix Fisher, relator da ação penal n. 897, no Superior Tribunal de Justiça.

Registre-se, ainda, que o controle efetivado pelo Ministério Público, Defensoria e Judiciário sobre o Tribunal de Contas ocorre sob a ótica da legalidade, de forma eventual, sendo que o último somente em caso de provocação, enquanto o controle externo deve ser contínuo, permanente, sob o tripé legalidade, legitimidade e economicidade.

Com efeito, a interpretação sistemática da Constituição da República conduz à conclusão que compete ao Poder Legislativo exercer o controle externo sobre o Tribunal de Contas, inclusive devendo este prestar contas perante aquele, em razão dos arts. 1º, *caput*; 70, *caput* e parágrafo único; 71, *caput* e §4º; 75, parágrafo único; além dos princípios da administração pública do *caput* do art. 37; todos da Lei Fundamental brasileira.

Ademais, os Tribunais de Contas que foram concebidos para serem órgãos técnicos, em razão da forma de ingresso da maioria dos seus membros culminou por ser revelar, essencialmente, político.

No âmbito do Estado do Amazonas, diferentemente da ausência de expressa previsão da Constituição Federal, a Carta amazonense, no art. 28, inciso XIV, e art. 41 e §§, prevê a competência da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas em processar e julgar, anualmente, as contas do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

Nesse cenário, importante indicar, primeiro, se as contas prestadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE/AM são efetivamente contas ou, apesar de assim nomeadas, limitam-se também a um mero relatório de atividades encaminhado ao Legislativo, e, segundo, ao apreciar essas contas a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas – ALEAM realiza uma deliberação fundamentada e rigorosa ou se limita a uma aprovação formal, sem qualquer discussão aprofundada sobre a matéria.

Frise-se, nesse ínterim, que o conteúdo exigido pelo TCE/AM de uma conta é extenso e detalhista, conforme previsão no art. 10, inciso I a V, art. 28, §2º, da Lei Estadual n. 2.423, de 10 de dezembro de 1996, e art. 186, §2º, da Resolução n. 04, de 23 de maio de 2002 – Regimento Interno do TCE/AM. Assim, cotejar as contas do TCE/AM com os elementos exigidos pela própria corte aos outros órgãos demonstrará se há efetiva prestação de contas ou mero relatório de atividades.

Outrossim, a análise se limitará a documentos públicos, que constam no site da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, sendo a fase de deliberação e votação publicizada por meio de transmissão das sessões ordinárias do legislativo no youtube.

A hipótese analisada é que por parte do TCE/AM há um envio de um mero relatório de atividades, e não de contas, enquanto a ALEAM se limita a uma deliberação formal do documento.

Não pode o Legislativo se omitir do cumprimento de um dever-poder que a Constituição lhe outorgou. Por mais que o parlamento seja heterogêneo, onde na média não dominam o Direito Financeiro e o controle externo (o que não se difere muito dos ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas), hoje conta com consultores legislativos e advogados

públicos – servidores efetivos – aptos a municiar e subsidiar a deliberação da Casa Legislativa.

A presente dissertação pretende analisar o mecanismo de controle externo à disposição dos parlamentares para que, efetivamente, fiscalizem as Cortes de Contas, desdobrando-se no estudo da função típica de fiscalização pelo Poder Legislativo, a partir de uma interpretação sistemática da Constituição da República (função típica fiscalizatória do Legislativo, freios e contrapesos, princípio republicano, moralidade e eficiência administrativa etc) a demonstrar que a fiscalização exercida pelo parlamento sobre o tribunal de contas não deve se resumir a análise de um mero relatório, bem como, no caso do Amazonas, se há efetiva prestação de contas por parte do Tribunal e, também, se essa análise se resume a mera formalidade de aprovação por parte do Legislativo amazonense.

A pesquisa se revela essencialmente resumo de assunto, por restar ausente a originalidade, além de ser descritiva explicativa, ao buscar identificar os fatos que determinam ou contribuem para um vácuo fiscalizatório sobre o Tribunal de Contas e propondo como resolver esta questão à luz do ordenamento jurídico brasileiro, por meio de uma análise bibliográfico e documental (ANDRADE, 2005, p. 40).

CAPÍTULO 1 – A FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO TÍPICA DO PODER LEGISLATIVO

1.1 A Separação de Poderes ao Longo da História: Uma Perspectiva Filosófica e Jurídica

A separação de poderes é um princípio fundamental que busca a organização e o equilíbrio do poder dentro de um sistema político. Essa ideia remonta aos tempos da Grécia Antiga, quando filósofos como Platão e Aristóteles já debatiam sobre a melhor forma de governar uma cidade-estado. No entanto, foi somente a partir do Iluminismo europeu que esse conceito ganhou uma formulação mais concreta e sistematizada. Neste capítulo, exploraremos as origens da separação de poderes, desde os filósofos gregos até a doutrina americana sobre o assunto.

De início, o próprio Aristóteles afirmou a ideia de legislação e constituição civil não era exatamente uma criação grega, pois já eram presentes em antigas civilizações como os egípcios, “que remontam à mais alta antiguidade e desde sempre tiveram leis e uma constituição” (2019, 71). Mas não há como negar que foram os filósofos gregos que deram os contornos que nos influenciam até hoje.

Em "A República", Platão argumentou a divisão da sociedade em três partes, que consistiriam nas seguintes classes: os governantes (filósofos-reis), os guerreiros e os produtores. Essa divisão funcional visava evitar a concentração excessiva de poder em um único indivíduo ou grupo, contribuindo para a estabilidade e harmonia da cidade (2023, p. 148).

Para Platão, a constituição de um Estado é de extrema importância para o seu bom funcionamento. Ele divide as constituições em três categorias: aristocracia, timocracia e democracia. No entanto, Platão considera que a constituição ideal é a aristocracia, na qual os governantes são filósofos-reis, virtuosos e conhecedores do bem comum. Essa constituição, segundo Platão, proporcionaria a estabilidade e o equilíbrio necessários para uma sociedade justa e harmoniosa (2023, p. 170).

Platão concebe o cidadão como um membro da comunidade política que contribui para o bem-estar do Estado. Ele enfatiza que o cidadão deve buscar a virtude e o conhecimento para desempenhar seu papel de forma efetiva. Em seu modelo ideal, a educação desempenha um papel crucial na formação do cidadão, preparando-o para exercer seus deveres e responsabilidades com sabedoria e justiça (2023, p. 174).

Embora Platão não tenha elaborado a separação de poderes como a conhecemos atualmente, sua proposta de divisão de funções entre as classes sociais sugere a importância da especialização e da harmonia no governo.

Aristóteles, por sua vez, em sua obra "Política", discutiu sobre a necessidade de equilíbrio entre as funções do governo. Ele defendia que a virtude política consistia em encontrar a média entre o governo de um único indivíduo (monarquia), o governo de poucos (aristocracia) e o governo da maioria (democracia). Aristóteles destacou que cada forma de governo tinha suas virtudes e seus vícios, e que o ideal era uma combinação equilibrada dessas formas.

Nesse sentido, Aristóteles ao discutir a formação da cidade argumentava que o homem é um ser naturalmente feito para a sociedade (2019. p. 18) a começar pela família, seguindo para as aldeias as quais, por fim, evoluíram para uma cidade, interligadas em razão da língua.

Esta compreensão a respeito da formação das cidades-estados gregas, inclusive, fora explicitada na teoria política aristotélica que acabou por influenciar a moderna definição de Estado.

Segundo o filósofo,

“os elementos que compõem o Estado: a população (famílias e cidadãos); o território (geografia ideal da Cidade); a autoridade política (fins do poder, formas de governo, comparação e apreciação destes, exame das causas que acarretam sua ruína ou garantem sua conservação)” (Aristóteles, 2019, p. 40).

Não por coincidência, tradicionalmente, são três os elementos do Estado: território, povo e poder. Há, ainda, os que acrescentam o elemento finalidade (Dallari, 2011, p. 119).

Aristóteles afirma ser imprescindível saber o que é uma Estado, para bem conhecer a Constituição e suas espécies, motivo pelo qual ele o descreve como um sujeito constante da política e do governo, sendo a constituição a ordem política dos habitantes que o compõe (2019, p. 35).

Outro aspecto abordado por Aristóteles é a própria definição de cidadão, segundo o qual:

“A definição do cidadão, portanto, é suscetível de maior ou menor extensão, conforme o gênero do governo. Há alguns em que o número e o poder dos juizes e dos membros da Assembleia não é ilimitado, mas restrito pela constituição. O direito de julgar e deliberar cabe a todos ou apenas a alguns, e isso sobre todas as matérias,

ou somente sobre algumas. Por aí se pode ver a quem convém o nome de cidadão em cada lugar. É cidadão aquele que, no país em que reside, é admitido na jurisdição e na deliberação. É a universalidade deste tipo de gente, com riqueza suficiente para viver de modo independente, que constitui a Cidade ou o Estado. (Aristóteles, 2019, p. 37)

Observa-se que o conceito de cidadão muda conforme o governo, podendo ser todos os habitantes daquele local ou apenas alguns aptos a deliberar sobre todas as matérias ou apenas algumas, a depender da constituição e de como ela limita os poderes. Aristóteles considera, portanto, cidadão quem pode participar da jurisdição e da deliberação (2019, p. 37).

Nesse sentido, como há várias espécies de constituição e de governo haverá vários tipos de cidadãos. Logo, há constituições que consideram súditos, operários e mercenários como cidadãos (Aristóteles, 2019, p. 39).

De toda forma, em geral, Aristóteles considerava como principais membros do Estado os homens de guerra, os membros do conselho que deliberam sobre o interesse público e os juízes sentenciadores sobre o direito dos pleiteantes (Aristóteles, 2019, p. 70).

Aristóteles defendeu que uma constituição defina quem são os cidadãos e como deve ser estabelecido um governo, para assim definir se ele é justo ou injusto, sendo as formas justas o meio termo e as injustas marcadas pelo excesso,

“A Constituição integral diz: 1º de quem e de que espécie de pessoas um Estado deve ser composto; 2º como deve ser estabelecido o governo. Este segundo ponto de vista leva-nos naturalmente ao exame destas questões: há apenas uma forma de governo ou várias? Se houver várias, quantas e quais são? Quais são as diferenças entre elas? Começaremos pelas formas justas. Elas nos permitirão imediatamente conhecer os excessos que as tornam injustas.” (Aristóteles, 2019, p. 73).

Aristóteles considera que a forma justa de governo é aquela que busca o bem comum e promove a virtude cívica. Segundo ele, existem três formas justas de governo, cada uma com seu respectivo desvio corrupto.

Para Aristóteles, a monarquia é uma forma justa de governo quando o governante atua em benefício de toda a comunidade, buscando o bem comum. No entanto, a monarquia se corrompe quando o governante age em seu próprio interesse, tornando-se um tirano.

Já a aristocracia é considerada uma forma justa de governo quando governantes virtuosos, com sabedoria e mérito, governam em prol da comunidade. No entanto, se os governantes agirem em benefício próprio e privilegiarem apenas uma classe ou grupo, a aristocracia se degenera em oligarquia.

Por fim, ele define a politeia como uma forma justa de governo em que a

soberania pertence ao povo como um todo, onde estimula-se a participação política e a igualdade dentre os considerados cidadãos. No entanto, o desvirtuamento da politeia ocorre quando o governo é norteado pelo interesse egoísta da maioria, o que conduz a uma democracia desigual.

Embora haja formas de governo que possam se desvirtuar, por outro lado, há algumas que são essencialmente injustas, uma vez que na origem já não objetivam o bem comum, como a tirania e a oligarquia.

Aristóteles considera a tirania a forma mais corrupta, pois apenas um governante concentra o poder para agir de forma opressiva exclusivamente em benefício próprio. Logo, nela não há virtudes, mas violações da liberdade dos cidadãos.

A oligarquia também age em benefício próprio, diferenciando-se da tirania por se tratar de um grupo pequeno governando, em descompromisso com o interesse da maioria. Há, portanto, robusta desigualdade e exploração.

A oligarquia também se diferencia da democracia injusta, pois enquanto aquela é uma minoria governando, nesta é uma maioria governando desconsiderando os direitos da minoria. Há, aqui, falta de equidade e justiça.

Com efeito, a diferença entre as formas justas e injustas está no objetivo, pois enquanto aquelas buscam o bem comum, estas se destinam a garantir interesses egoísticos. Em outras palavras, as formas injustas são caracterizadas pela corrupção, pelo egoísmo e pela falta de preocupação com o bem comum, todavia, as formas justas de governo requerem a promoção da virtude e da participação ativa dos cidadãos na busca pelo bem comum, princípios essenciais para uma sociedade política equilibrada e justa.

Nesse cenário, a constituição enquanto limitadora de poder terá um papel central para o estabelecimento de um governo justo ou injusto, sendo imprescindível para o justo a separação dos poderes.

Sobre a separação de poderes, Aristóteles entende que existem três poderes e que quando há um bom funcionamento de cada uma das partes significa que o governo vai bem. O primeiro poder se destina a deliberar sobre os negócios do Estado. O segundo compreende as magistraturas, por ele entendida como detentor de atribuições executivas. O terceiro sim abrange a jurisdição,

“Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas. O primeiro destes três poderes é o que delibera sobre os negócios do Estado. O segundo compreende todas as magistraturas ou

poderes constituídos, isto é, aqueles de que o Estado precisa para agir, suas atribuições e a maneira de satisfazê-las. O terceiro abrange os cargos de jurisdição.” (Aristóteles, 2019, p. 86).

Novamente, observa-se uma preocupação com a distribuição de funções, a fim de gerar equilíbrio. Vê-se, por exemplo, que para Aristóteles competia a Assembleia declarar guerra e paz,

“Cabe à Assembleia decidir sobre a paz e a guerra, contrair alianças ou rompê-las, fazer as leis e suprimi-las, decretar a pena de morte, de banimento e de confisco, assim como prestar contas aos magistrados.” (Aristóteles, 2019, pp. 86-87)

Por certo, essas divisões são realizadas pela Constituição, que divide os poderes existentes em um Estado (Aristóteles, 2019, p. 99-100).

Nesse sentido, Aristóteles já revela uma preocupação com a gestão do erário, ponderando que embora nem todos os poderes estejam envolvidos com o dinheiro público é imprescindível sobre aqueles que o gerem terem sobre si a vigilância de uma outra autoridade,

“Embora nem todas as funções de que acabamos de falar participem do manejo do dinheiro público, mas como algumas estão amplamente envolvidas nisso, é preciso que haja acima delas um outro magistrado que, sem que ele mesmo administre coisa alguma, faça com que os outros prestem contas.” (Aristóteles, 2019, p. 92).

Com efeito, por certo, Aristóteles não concordaria com a ideia do próprio Tribunal de Contas julgar as suas contas. Inclusive, defendia que a existência de auditores e contadores, os quais alguns “*o chamam auditor; outros, inspetor de contas; outros, grande procurador*” (Aristóteles, 2019, p. 92). Por isso, argumentou a existência de um tribunal para julgamento de contas:

“Começamos pelas espécies de tribunais e de juízes. Elas são oito. A primeira, para a apresentação das contas e exame da conduta dos magistrados. A segunda, para as malversações financeiras.” (Aristóteles, 2019, p. 96).

Sim, Aristóteles já defendia a existência de um tribunal responsável por fiscalizar o erário, todavia, defendia que a Assembleia era responsável por fazer a auditoria sobre as contas ou o poder do contadores,

“A segunda maneira consiste em deliberar todos em conjunto e em Assembleia geral, mas só reunir esta para as escolhas ou eleições de magistrados, para a legislação, para a paz ou para a guerra, para a auditoria das contas ou para a censura dos contadores. Tudo o mais permanece em poder e sob a decisão, cada um segundo a sua competência, dos magistrados escolhidos dentre o povo, ou por meio de

sorteio ou por eleição.” (Aristóteles, 2019, p. 87)

Com efeito, o problema e a hipótese desta dissertação retomam o pensamento crítico de Aristóteles, o qual defendia que competia ao Legislativo fiscalizar o fiscal das contas públicas.

Isso porque qualquer gestor ao ter ciência que suas ações seriam controladas passariam a agir com mais prudência e objetivando o bem comum,

“quando chegar a sua vez, tomarão mais cuidado para governar equitativamente, pois terão contas a prestar e outras pessoas que os julgarão, pois é bom depender de alguém e não ter toda a liberdade para fazer o que se quer. Esta liberdade indefinida é uma má garantia contra o fundo de maldade que todo homem traz consigo ao nascer. Resulta necessariamente desta precaução a maior vantagem para todo Estado, que é ser governado por pessoas de bem que a responsabilidade torna por assim dizer impecáveis, e isto sem ameaçar a superioridade do povo. É evidente que a melhor de todas as democracias é a que é assim constituída. Por quê? Por que nela o povo tem sua importância.” (Aristóteles, 2019, p. 120).

Para que os que governam não sejam como tiranos que a ninguém prestavam contas, mas gerissem os recursos públicos para que não faltasse dinheiro para o Estado,

“que preste contas da percepção e do emprego dos impostos, como alguns tiranos no passado. Por este meio, será tido por econômico e fará com que se esqueça sua tirania. Sendo senhor do Estado, não deve temer a falta de dinheiro.” (Aristóteles, 2019, p. 160).

Em suma, para Aristóteles competia a Assembleia:

“Recapitulando toda esta exposição, constataremos que todos os ofícios ou ministérios necessários têm por objeto quer as honras devidas ao Ser supremo, quer o serviço militar, quer a administração das finanças, vale dizer, a receita ou a despesa das rendas públicas, quer o abastecimento dos mercados ou a polícia das cidades, dos portos e dos campos, além da administração da justiça, o tabelionato dos contratos, a execução das sentenças, a guarda das prisões, a auditoria e o exame das contas, a reforma dos abusos e das prevaricações, enfim, as deliberações sobre os negócios de Estado.” (Aristóteles, 2019, p. 92).

Fica claro, portanto, que a teoria da separação dos poderes teve origem na Grécia, tendo como mote o pretense equilíbrio por meio da desconcentração de poder, sempre remetendo a ideia de que a virtude é o meio termo (Piçarra, 1989, p. 31). Aliás, Nuno Piçarra sustenta que os romanos retomaram a proposta aristotélica de constituição no que se refere a

existência de mais de um poder (1989, p. 36).

Após a queda de Roma e o período negro da idade média, surgiram a monarquia inglesa, com uma divisão entre realeza, nobreza e comuns em contraponto a monarquia absolutista francesa, com grande concentração de poder nas mãos do imperador (Piçarra, 1989, p. 41-62).

É nesse contexto que surgem teóricos como Locke e Montesquieu que observaram a necessidade de discutir a limitação do poder por meio da divisão dele. Segundo Bonavides (1996, p. 134-136) os pressupostos para a formação dos Estado moderno baseado na limitação de poder, contenção da autoridade e segurança jurídica para as atividades econômicas estavam colocados.

Isto é, súditos fadigados excesso de poder da monarquia, burguesia comercial e industrial enriquecida, mas alijada das decisões políticas, e divisão dentro da própria nobreza entra aqueles que continuavam a ser beneficiados e os fidalgos inconformados com as práticas despóticas.

Para Locke, a separação dos poderes é um conceito fundamental para o funcionamento democrático e a preservação dos direitos individuais em um sistema político. Ele defendeu a necessidade de dividir o poder estatal em três esferas distintas: o poder legislativo, o poder executivo e o poder federativo (2019, p. 190).

Para o filósofo inglês, a separação dos poderes era essencial para garantir a liberdade, a proteção dos direitos naturais e a prevenção do abuso de poder. Ele acreditava que concentrar todo o poder em uma única instância governamental poderia levar a tirania e à opressão. Assim, defendia a necessidade de limitar e equilibrar o poder político por meio de sua divisão.

O primeiro poder identificado por Locke era o poder legislativo, responsável por elaborar leis gerais e estabelecer regras que se aplicam a todos os cidadãos. Esse poder legislativo seria exercido por um corpo representativo, eleito pelo povo, e deveria ser independente dos outros poderes para evitar a concentração excessiva de autoridade. Locke enfatizava a importância de um processo legislativo transparente e participativo, onde os cidadãos pudessem influenciar as decisões políticas.

Com efeito, a primeira lei fundamental, que seria pressuposto para as demais, era o *“estabelecimento do poder legislativo; como a primeira lei natural fundamental, que deve reger até mesmo o próprio legislativo, é a preservação da sociedade”* (Locke, 2019, p. 192).

Ora, se em um Estado de Direito o governo é o das leis, imprescindível a existência do Legislativo.

Embora o Legislativo não seja o único poder, ele é sagrado e inalterável, já que a lei só tem força e coerção se aprovada pelos representantes do povo,

“O legislativo não é o único poder supremo da comunidade social, mas ele permanece sagrado e inalterável nas mãos em que a comunidade um dia o colocou; nenhum edito, seja de quem for sua autoria, a forma como tenha sido concebido ou o poder que o subsidie, tem a força e a obrigação de uma lei, a menos que tenha sido sancionado pelo poder legislativo que o público escolheu e nomeou.” (Locke, 2019, p. 192).

Nesse sentido, Locke defendia que o poder legislativo deve ser estabelecido pela coletividade, a fim de que as leis por ele aprovadas tenham a devida legitimidade e coercibilidade. A lei, portanto, é o instrumento de garantia da liberdade, pois consiste em uma regra permanente e comum para todos os membros:

“A liberdade do homem na sociedade não deve estar edificada sob qualquer poder legislativo exceto aquele estabelecido por consentimento na comunidade civil; nem sob o domínio de qualquer vontade ou constrangimento por qualquer lei, salvo o que o legislativo decretar, de acordo com a confiança nele depositada. [...] Mas a liberdade dos homens submetidos a um governo consiste em possuir uma regra permanente à qual deve obedecer, comum a todos os membros daquela sociedade e instituída pelo poder legislativo nela estabelecido.” (Locke, 2019, 109)

A existência do Poder Legislativo traz estabilidade e previsibilidade para o povo, com soluções que se pretendam permanente, e não por decretos improvisados ao bel prazer de um governante em específico, consiste em uma regra permanente. Esta estabilidade também advém, como já dito, do consentimento da coletividade com a aprovação no parlamento:

“Seja quem for que detenha o poder legislativo, ou o poder supremo, de uma comunidade civil, deve governar através de leis estabelecidas e permanentes, promulgadas e conhecidas do povo, e não por meio de decretos improvisados; [...] Pois sem isso faltaria a esta lei aquilo que é absolutamente indispensável para que ela seja uma lei, ou seja, o consentimento da sociedade, acima do qual ninguém tem o poder de fazer leis: exceto por meio do seu próprio consentimento e pela autoridade que dele emana.” (Locke, 2019, p. 188-189, 192).

Locke defendia que o Poder Executivo deve cumprir as leis editadas pelo parlamento, limitando-se a administração do governo à luz da aplicação das normas elaboradas pelo legislativo. O filósofo inglês insiste na limitação e subordinação do Executivo

pelas leis oriundas do Legislativo, a fim de afastar abusos e proteger os cidadãos da força do Estado. Eventual confusão entre o legislativo e o executivo tornaria o governante um legislador autocrático (2019, p. 198).

Locke chamada o terceiro poder de federativo, ou seja, ele não enxergava o judiciário como terceiro poder, competindo ao federativo a chancelaria, isto é, a relação com outras nações, incluindo a proteção do Estado contra inimigos externos. Curiosamente, Locke atribuía esse poder ao governo central, o que está de acordo com a teoria política moderna que aloca as relações exteriores com o Poder Executivo nacional (2019, p. 212)

De toda forma, é possível observar também em Locke a ideia e a identificação da necessidade em separar os poderes como único instrumento apto a resguardar a liberdade e os direitos individuais, dando ênfase a um Poder Legislativo forte, com subordinação do Executivo às leis.

Assim, para Locke, cada poder deve ter a sua competência definida e prestar contas a algum outro, sempre atuando dentro das limitações impostas pela lei ao exercício do poder:

“No que lhes diz respeito, basta destacar uma única característica, essencial para o nosso propósito, ou seja, que nenhuma dentre elas se estenda além da competência que lhe foi delegada em virtude de uma concessão e um mandato expressos e todas devem prestar contas a algum outro poder na comunidade civil.” (Locke, 2019, p. 209)

Essa ideia por ele defendida se contrapunha a de concentração de poder, sob pena da autoridade que a concentre cometer injustiças, e os afetados não terem a quem reclamar:

“Pois, supondo-se que o príncipe detenha nele próprio a totalidade do poder, legislativo e executivo, quando se busca obter a reparação e a indenização de injúrias ou inconveniências das quais o príncipe é o autor, ou que foram causadas por sua ordem, não se pode conseguir nenhum juiz, nem quem quer que seja que possa julgar com autoridade, sem injustiça ou parcialidade.” (Locke, 2019, p. 158-159)

A contribuição de Locke para a teoria da separação dos poderes foi significativa. Suas ideias influenciaram pensadores posteriores, como Montesquieu, que elaborou a teoria da separação dos poderes de forma mais sistematizada. A ideia de Locke de limitar o poder do governante, dividindo-o em esferas independentes, continua a ser um princípio fundamental na concepção moderna de governança democrática.

A contribuição mais significativa para a teoria da separação de poderes veio do filósofo francês Charles de Montesquieu, em sua obra "O Espírito das Leis" (1748).

Montesquieu propôs a divisão dos poderes do Estado em três esferas: o poder legislativo, o poder executivo e o poder judiciário, este último que ele chamou de poder executivo que dependem do direito civil.

“Existem em cada Estado três espécies de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil (Judiciário).” (Montesquieu, 2011,p. 256)

Segundo Montesquieu, essa separação de poderes era essencial para garantir a liberdade e impedir os abusos do poder estatal. Ele argumentava que o poder legislativo deveria ser exercido pelo povo, o poder executivo pelos governantes e o poder judiciário por uma classe de magistrados independentes. Ao separar essas funções, Montesquieu buscava criar um sistema de freios e contrapesos que impedisse a tirania e a opressão.

“Quando numa só pessoa, ou num mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo se acha reunido ao poder executivo, não poderá existir a liberdade, porque se poderá temer que o mesmo monarca ou o mesmo senador criem leis tirânicas para executá-las tiranicamente.” (Montesquieu, 2011, p. 256)

Montesquieu também dava preponderância para o parlamento, mas traz com marco distintivo de Locke a concepção do Poder Judiciário, como sendo o poder responsável por julgar. Convergiam, também, no objetivo de suplantar um período de grande força do Executivo.

Contudo, a limitação do Poder Executivo não deveria se traduzir em limitação das funções atribuídas legalmente a esse poder responsável pela administração do Estado, impondo também ao Poder Legislativo se restringir principalmente a legislar e fiscalizar a aplicação da lei:

“Mas, se num Estado livre, o poder legislativo não deve ter o direito de cercear o poder executivo, tem porém o direito, e deve possuir a faculdade, de examinar de que modo as leis que ele criou foram executadas;” (Montesquieu, 2011, pp. 262-263).

Por certo, esta fiscalização e legislação não pode ocorrer pela totalidade da coletividade, quer seja pela inviabilidade diante da numerosa multidão, quer seja por inconvenientes certamente presentes ainda que a população pequena permitisse esse controle direto, daí a necessidade de representantes,

“Como, num Estado livre, todo homem que se considera possuir uma alma livre deve ser governado por si próprio, seria necessário que o povo em peso exercesse o

poder legislativo; isto porém torna-se impossível nos grandes Estados, e nos Estados pequenos estaria sujeito a muitos inconvenientes; é preciso, portanto, que o povo exerça pelos seus representantes tudo aquilo que não possa praticar por si mesmo.” (Montesquieu, 2011, p. 259).

A representação permite melhores discussões e a possibilidade de construção de consensos, pois o “*o povo não se acha apto para isso*”, sendo este, segundo ele, “*um dos grandes inconvenientes da democracia*”. (Montesquieu, 2011, p. 259).

Já o Judiciário, embora não recebesse esse nome, era apontado por Montesquieu como poder de julgar, pois “*pune os crimes e julga as questões particulares*” (2011, p. 256). Imprescindível, ainda, que o poder de julgar estivesse separado do poder legislativo e do executivo, sob pena do legislativo se tornar arbitrário e o executivo opressor,

“Não existirá também liberdade quando o poder de julgar não se achar separado do poder legislativo e do executivo. Se o poder executivo estiver unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos será arbitrário porque o juiz será o legislador. E, se estiver unido ao poder executivo, o juiz poderá ter a força de um opressor.” (Montesquieu, 2011, p. 256)

No entanto, embora não fosse papel do Legislativo julgar, ele não poderia abrir mão de controlar a execução do erário, o que deve ser feito ano a ano, até para preservar a própria existência do Legislativo,

“Se o poder legislativo estatuísse não de ano em ano, mas, para sempre, sobre o levantamento dos dinheiros públicos, correria o risco de perder a sua liberdade, porque o poder executivo não dependeria mais dele;” (Montesquieu, 2011, p. 265).

A própria existência do Estado está atrelada ao desempenho das funções do Poder Legislativo, que não pode ser mais corrompido do que aqueles que fazem a gestão dos recursos públicos:

“Como todas as coisas humanas têm um fim, o Estado do qual falamos perderá a sua liberdade, perecerá. Roma, Lacedemônia e Cartago pereceram. E ele perecerá quando o poder legislativo estiver mais corrompido do que o executivo.” (Montesquieu, 2011, p. 267).

Montesquieu estava convencido que mesmo em uma república poderia haver abuso de poder caso houvesse uma grande concentração de poder em um dos poderes, o que ele chama de poder exorbitante. Conceder ao próprio Tribunal de Contas a atribuição de julgar as suas contas gera uma concentração desmedida de poder nesse órgão, que não prestará

contas, regularmente, sob o aspecto legalidade, economicidade e legitimidade a outro órgão ou poder.

“o princípio do governo se antepõe ao poder do monarca; mas, numa república, em que um cidadão faz com que lhe seja concedido²⁵ um poder exorbitante, o abuso desse poder é maior, porque as leis que o não previram nada fizeram para o limitar.” (Montesquieu, 2011, p. 38).

Culmina-se, portanto, na velha frase atribuída ao filósofo, e de fato escrita por ele, que quem detém o poder tende a abusar dele, contrapondo-se, assim, ao mito da autocontenção:

todo homem que tem em mãos o poder é sempre levado a abusar do mesmo; e assim irá seguindo até que encontre algum limite. E, quem o diria, até a própria virtude precisa de limites. (Montesquieu, 2011, p. 254).

Estes filósofos gregos e europeus acabaram por influenciar significativamente na elaboração da Constituição dos Estados Unidos, em 1787. Os chamados Pais Fundadores, como James Madison e Alexander Hamilton, incorporaram os princípios da separação dos poderes em sua concepção de governo.

A Constituição americana estabeleceu a separação dos poderes em três ramos independentes: o Congresso (poder legislativo), a Presidência (poder executivo) e a Suprema Corte (poder judiciário). Essa divisão de poderes foi fundamental para garantir o equilíbrio entre os diferentes órgãos governamentais e evitar o acúmulo excessivo de poder nas mãos de um único grupo.

Os norte-americanos Hamilton, Madison e Jay, em *O Federalista*, passaram a se preocupar com uma tirania do legislativo, por isso buscaram mitigar o poder deste, buscando maior equilíbrio e o fortalecimento do executivo.

O artigo federalista nº 51 preconiza:

“Mas a desgraça é que, como nos governos republicanos o Poder Legislativo há de necessariamente predominar, não é possível dar a cada um dos outros meios suficientes para a sua própria defesa. O único recurso consiste em dividir a legislatura em muitas frações e em desligá-las umas das outras, já pela diferente maneira de elegê-las, já pela diversidade dos seus princípios de ação, tanto quanto o permite a natureza das suas funções comuns e a dependência comum em que elas se acham da sociedade. Mas este mesmo meio ainda não basta para evitar todo o perigo das usurpações. Se o excesso da influência do corpo legislativo exige que ele seja assim dividido, a fraqueza do Poder Executivo, pela sua parte, pede que seja fortificado. O veto absoluto é, à primeira vista, a arma mais natural que pode dar-se ao Poder Executivo para que se defenda: mas o uso que ele pode fazer dela pode ser

perigoso e mesmo insuficiente. (...) Para manter a separação dos poderes, que todos assentam ser essencial à manutenção da liberdade, é de toda necessidade que cada um deles tenha uma vontade própria; e, por conseqüência, que seja organizado de tal modo que aqueles que o exercitam tenham a menor influência possível na nomeação dos depositários dos outros poderes.” (Hamilton, Madison e Jay, 2003, p. 318/319)

Foi apenas nos Estados Unidos da América que o Poder Judiciário foi então colocado em igualdade com o Legislativo e o Executivo (Silveira, 1999, p. 94).

Basicamente, Hamilton, Madison e Jay destacam: o sistema bicameral, com representação dos Estados no Senado; a divisão de poderes Executivo, Legislativo e Judiciário presentes na União, inclusive a importância da Suprema Corte para solucionar os conflitos federativos; definem as competências administrativas e fiscais e a autonomia de cada ente, especialmente para constituir governo próprio.

A ausência de uma detalhada divisão dos poderes em outras propostas de constituição eram criticadas por Hamilton, Madison e Jay, detalhar as competências do Executivo, Legislativo e Judiciário era essencial para assegurar a liberdade dos cidadãos e evitar que um dos poderes seja esmagado por outro ou outros, em virtude de uma desproporcionalidade. Eram categóricos em afirmar que a concentração dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário em um indivíduo ou uma só corporação inevitavelmente conduz a tirania.

“Repreende-se a Constituição proposta à infração do princípio do político que exige a separação e distinção dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Essa precaução, tão essencial à liberdade (dizem), foi inteiramente desprezada na organização do Governo Federal, onde os diferentes poderes se acham distribuídos e confundidos com tal exclusão de toda a ideia de ordem e simetria, que muitas das suas partes essenciais ficam expostas a serem esmagadas pelo peso desproporcionado de algumas outras. Não há verdade política de maior valor intrínseco, ou escorada por melhores autoridades, do que aquela em que essa objeção se funda; a acumulação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nas mãos de um só indivíduo, ou de uma só corporação, seja por efeito de conquista ou de eleição, constitui necessariamente a tirania. Portanto, se à Constituição proposta se pode fazer a objeção de acumular assim os poderes ou de os misturar de maneira que possa vir a resultar essa acumulação, é preciso rejeitá-la sem mais exame [...]” (Hamilton, Madison e Jay, 2003, p. 298)

Hamilton, Madison e Jay, inclusive, criticavam a Constituição inglesa, por entenderem que pecava por não detalhar inteiramente as competências dos três poderes, separando-os de forma distinta, uma vez que o Poder Executivo era composto por integrantes

do Poder Legislativo, em uma crítica ao parlamentarismo, sinalizando a opção deles pelo presidencialismo.

“O mais ligeiro exame da Constituição inglesa nos deixará convencidos de que os três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – não se acham nela inteiramente distintos e separados. A magistratura executiva forma parte constituinte do Poder Legislativo.” (Hamilton, Madison e Jay, 2003, p. 299)

Portanto, entendiam que qualquer confusão entre as competências dos poderes, com eventual mistura entre eles, significava que os princípios de um governo livre estavam subvertidos.

“o que quis dizer, segundo se colige das suas expressões, e ainda melhor dos exemplos que lhe serviram de regra, foi que, quando dois poderes, em toda sua plenitude, se acham concentrados em uma só mão, todos os princípios de um governo livre ficam subvertidos.” (Hamilton, Madison e Jay, 2003, p. 300)

Para Hamilton, Madison e Jay o Poder Legislativo possuía instrumentos aptos a afetar outros poderes, como a prerrogativa de definir as remunerações e vencimentos dos integrantes dos outros poderes, o que ocorre também no sistema constitucional brasileiro onde o parlamento não apenas deve aprovar as remunerações dos outros poderes como a própria proposta orçamentária dos órgãos que gozam de autonomia.

“Ainda não é tudo: como o Poder Legislativo é o único que pode achar o caminho para as algibeiras do povo, tendo, além disso, em algumas Constituições poder ilimitado, e em todas grande influência sobre as retribuições pecuniárias dos agentes dos outros poderes, daqui a dependência em que de necessidade há de conservar os ditos poderes, e por conseqüência a facilidade de levar por diante as suas usurpações.” (Hamilton, Madison e Jay, 2003, p. 307)

Todavia, essa necessidade de fortalecimento dos poderes Executivo e Judiciário tinha como escopo impedir que um poder exercesse diretamente ou indiretamente a competência do outro. Para os pais fundadores não pode o Judiciário e o Executivo legislarem ou fiscalizarem ou, ainda, se autofiscalizarem, neste último caso como ocorre atualmente com o Tribunal de Contas da União que julga as próprias contas. Assim, os limites para o exercício de cada poder deveriam ser claros a fim de compelir a observância dos traçados impostos, minorando os riscos de usurpações:

“É coisa averiguada que o magistrado ou corpo, investido de um dos três principais poderes, não deve exercitar diretamente e em toda a sua plenitude nenhum dos

outros; assim como é igualmente evidente que nenhum dos poderes deve exercer sobre o outro influência preponderante. Como todo o poder tende naturalmente a estender-se, é preciso colocá-lo na impossibilidade de ultrapassar os limites que lhe são prescritos. Assim, depois de ter separado em teoria os diferentes Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o ponto mais importante é defendê-los em prática das suas usurpações recíprocas. Tal é o problema que se trata de resolver.” (Hamilton, Madison e Jay, 2003, p. 305)

Exatamente, por isso, deram novos contornos a teoria dos freios e contrapesos, considerando como único mecanismo possível para a construção de um governo, para que um poder possa reter o outro:

“não há outro remédio possível senão traçar de tal maneira a construção do governo, que todas as suas diferentes partes possam reter-se umas às outras nos seus lugares respectivos.” (Hamilton, Madison e Jay, 2003, p. 317)

Hamilton, Madison e Jay eram conscientes que os homens não são anjos e por isso de meios internos e externos para regular o exercício do poder que atingem governados, para que respeitem os limites e cumpram suas obrigações. O governo deve depender do povo, embora isso, por si só, não seja suficiente.

“Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo: mas, quando o governo é feito por homens e administrado por homens, o primeiro problema é pôr o governo em estado de poder dirigir o procedimento dos governados e o segundo obrigá-lo a cumprir as suas obrigações. A dependência em que o governo se acha do povo é certamente o seu primeiro regulador; mas a insuficiência desse meio está demonstrada pela experiência. Esse sistema, que consiste em fazer uso da oposição e da rivalidade dos interesses, na falta de motivos melhores, é o segredo de todos os negócios humanos, quer sejam particulares, quer públicos. E o que se está vendo todos os dias na distribuição dos poderes inferiores, onde o que em todo o caso se procura é combinar de tal modo os diferentes empregos, que uns sirvam aos outros de corretivo e que os direitos públicos tenham por sentinela os interesses populares.” (Hamilton, Madison e Jay, 2003, p. 318)

Somente, assim, quando um poder servir de corretivo ao outro, prevalecerá a busca pelo interesse público.

Conclui-se que a separação dos poderes, desde a Grécia antiga, perpassando por Roma, as monarquias inglesas e francesa, até os filósofos Locke e Montesquieu e os pais fundadores Hamilton, Madison e Jay foi sendo amadurecida, sempre tendo como limitação a lei e a constituição para o exercício do poder, sendo ainda hoje pedra angular nos sistemas constitucionais ocidentais, como no Brasil, como mecanismo de se assegurar os direitos e liberdades individuais e atenuar o risco de abuso de poder.

1.2 O Papel do Poder Legislativo na Separação de Poderes

Dentre os três poderes do Estado, o poder legislativo desempenha um papel fundamental na separação de poderes. O legislativo é responsável pela criação, modificação e revogação das leis, representando os interesses do povo e exercendo um controle essencial sobre os demais poderes (arts. 48, 49 e 70, da Constituição da República de 1988 – CR/88).

O poder legislativo tem o poder de legislar sobre questões de interesse público, estabelecendo normas e regulamentos que afetam a vida dos cidadãos. Por meio da elaboração de leis, os legisladores têm o objetivo de promover o bem-estar da sociedade, garantir direitos fundamentais e estabelecer regras que governam a convivência em sociedade.

Além disso, o poder legislativo exerce uma função de fiscalização e controle sobre o poder executivo. Por meio de mecanismos como a aprovação do orçamento, as comissões de inquérito e a responsabilidade de questionar os atos do governo, o legislativo atua como um contrapeso ao poder executivo, assegurando que este atue de acordo com os princípios democráticos e respeitando os limites estabelecidos pela lei (art. 58, CR/88).

Um dos princípios fundamentais do poder legislativo é a representatividade. Os legisladores são eleitos pelo povo para agirem em seu nome e defenderem seus interesses. Através da representação democrática, o poder legislativo tem a responsabilidade de garantir a participação popular na tomada de decisões políticas e na formulação de leis (arts. 45 e 46, CR/88).

É importante ressaltar que a atuação do poder legislativo não é isenta de desafios e críticas. Em alguns casos, pode ocorrer a influência de interesses particulares, a falta de transparência ou a corrupção. No entanto, o princípio da separação de poderes e a existência de mecanismos de controle e *accountability* ajudam a mitigar esses problemas, fortalecendo o papel do poder legislativo na governança democrática.

O Poder Legislativo desempenha, portanto, um papel crucial na separação de poderes. Sua função de legislar, fiscalizar e representar o povo é essencial para o funcionamento democrático de um Estado. Por meio da participação cidadã, do debate político e da formulação de leis justas e equitativas, o poder legislativo contribui para a salvaguarda dos direitos e liberdades dos cidadãos, bem como para o equilíbrio e a harmonia entre os poderes do Estado.

Neste capítulo, exploraremos em detalhes a importância dessa função e como ela é exercida pelo poder legislativo.

A função fiscalizatória do poder legislativo refere-se à capacidade de monitorar e supervisionar as ações do poder executivo, garantindo que este atue em conformidade com a lei, respeite os princípios democráticos e seja responsável perante o povo. É uma manifestação do princípio do *checks and balances* (freios e contrapesos), que busca evitar abusos de poder e assegurar a governança democrática.

Segundo José Afonso da Silva, a função fiscalizatória "consiste na atividade do poder legislativo de controlar, criticar, investigar e censurar os atos do poder executivo" (2010, p. 346). Essa função é essencial para garantir a transparência na administração pública, combater a corrupção, prevenir abusos de poder e proteger os direitos e interesses da população. Observa-se na doutrina uma ênfase na fiscalização do Legislativo sobre o Executivo, inclusive denotada pelo próprio texto constitucional, todavia, isso não significa que o Legislativo não possa fiscalizar os outros poderes e órgãos autônomos no que se refere a administração do erário.

Cuida-se, portanto, a fiscalização de um dever-poder (Bandeira de Mello, 2006, p. 95) do Poder Legislativo, sendo de extrema importância do desempenho dela pelo parlamento, que não pode se omitir no cumprimento do ônus constitucionalmente lhe imposto.

Na função típica de fiscalização a Constituição outorgou ferramentas ao parlamento, tais como as comissões permanentes de meio ambiente¹, a convocação de autoridades e o requerimento de informações², a Comissão Parlamentar de Inquérito³, bem

¹ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - omissis

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

² Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

§ 1º Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

³ Art. 58. § 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de

como a cada parlamentar, enquanto cidadão, a legitimidade para propositura de ação popular⁴.

A função típica de fiscalização decorre da função legiferante, considerando que aquele que legisla as normas pela qual a administração se regerá possui o dever de fiscalizar a atividade administrativa. Não é por outro motivo que Seabra Fagundes (1979, p. 4-5) afirma que “administrar é aplicar a lei de ofício”.

A Constituição conferiu poderes ao parlamento, tais como as comissões permanentes, a convocação de autoridades e o requerimento de informações, a Comissão Parlamentar de Inquérito, bem como a cada parlamentar, enquanto cidadão, a legitimidade para propositura de ação popular.

a) Comissões Parlamentares de Inquérito: as CPIs são instrumentos poderosos de investigação, permitindo ao poder legislativo aprofundar-se em questões de interesse público. Essas comissões têm autoridade para convocar testemunhas, solicitar documentos e realizar audiências públicas. No Brasil, por exemplo, a criação de CPIs é garantida pela Constituição Federal de 1988.

b) Audiências Públicas: As audiências públicas são espaços de debate e interação entre parlamentares, especialistas, representantes da sociedade civil e autoridades governamentais. Por meio delas são levadas ao parlamento informações, esclarecimentos e opiniões sobre questões relevantes, fomentando o debate democrático e qualificando as deliberações do legislativo.

c) Solicitação de Informações e Documentos: O poder legislativo tem o direito de solicitar informações e documentos ao poder executivo, bem como a autoridades governamentais. Essa prerrogativa permite que os legisladores tenham acesso a dados relevantes para a análise e o monitoramento das ações do governo.

Pretende-se analisar esses instrumentos e outros postos à disposição do Legislativo neste capítulo.

As comissões temáticas permanentes são o palco onde ocorrem as discussões mais aprofundadas no parlamento, inclusive por meio de audiências públicas onde são ouvidos interessados diretos e técnicos nas áreas pertinentes.

seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

⁴ Art. 5º omissis

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Segundo o art. 58 da Constituição da República, *o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação, competindo às comissões realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições, receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão.*

De toda forma, está disponível são só às comissões como ao plenário de cada casa outro instrumento importante para fiscalização de outros poderes, a convocação de autoridades e o requerimento de informações, com fundamento no art. 50 e parágrafos da Constituição da República:

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

§ 1º Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

A convocação de autoridade se destina a que esta preste informações pessoalmente no âmbito do parlamento sobre determinado assunto circunscrito as suas atribuições, já o requerimento de informações são respondidos por escrito.

Frise-se, nesse ínterim, que embora o texto constitucional mencione autoridades do Poder Executivo no art. 50 e parágrafos, a interpretação literal mostra-se insuficiente, ao passo que a interpretação sistemática do referido dispositivo à luz do princípio republicano, da tripartição dos poderes e do art. 70 da Lei Fundamental, conclui-se o Legislativo pode convocar autoridades e requisitar informações por escrito de quaisquer dos poderes e órgãos autônomos, desde que respeitadas as atividades finalísticas dessas instituições.

A convocação de autoridade e a requisição de informações deve respeitar o princípio da colegialidade, isto é, ser deliberado e aprovado no seio da comissão ou em plenário da casa legislativa, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES A MINISTRO DE ESTADO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA AD CAUSAM . AGRAVO DESPROVIDO. I – O direito de requerer informações aos Ministros de Estado foi conferido pela Constituição tão somente às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e não a parlamentares individualmente. Precedentes. II - O entendimento pacífico desta Corte é no sentido de que o parlamentar individualmente não possui legitimidade para impetrar mandado de segurança para defender prerrogativa concernente à Casa Legislativa a qual pertence. III – No caso, não está caracterizada a legitimidade passiva do Ministro de Estado da Fazenda, uma vez que o projeto de implantação do teleférico no Complexo do Alemão, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, foi elaborado pelo Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades, cabendo a este o fornecimento das informações pretendidas. IV - Agravo regimental a que se nega provimento. (RMS 28251 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 18/10/2011, DJe-221 DIVULG 21-11-2011 PUBLIC 22-11-2011 EMENT VOL-02630-01 PP-00071)

Em seu voto, o Ministro Ricardo Lewandowski citou outros precedentes:

“E o que se confere das ementas dos julgamentos da ADI 3.046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, e do MS 23.914-AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa, in verbis:

"I. (...) 2. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. 3. Do relevo primacial dos 'pesos e contrapesos' no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. 4. O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembléia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão". (grifos meus).

"AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR DEPUTADOS FEDERAIS CONTRA ATO OMISSIVO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. ACORDO INTERNACIONAL ASSINADO POR MINISTRO DE ESTADO. OMISSÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM SUBMETTER O ATO AO CONGRESSO NACIONAL. DIREITO SUBJETIVO INEXISTENTE. PRECEDENTES. 1. Não tem legitimidade ativa ad causam para impetrar mandado de segurança o parlamentar que pretende defender prerrogativa do Congresso Nacional, visto que 'direito individual, para fins de mandado de segurança, é o que pertence a quem o invoca e não apenas à sua categoria, corporação ou associação de classe' (Hely Lopes Meirelles, in 'Mandado de Segurança e Ação Popular', 18ª ed., Malh. Edit. 1997, p. 34). 2. O mandado de segurança não é meio idôneo para a defesa de mero

interesse reflexo de norma objetiva, dado que se destina à proteção de direito subjetivo. 3. Esta Corte tem admitido a legitimidade dos parlamentares para impetrar mandado de segurança fundamentado na ilegalidade ou inconstitucionalidade do andamento do processo legislativo. Hipótese não verificada na espécie. (...) 7. O princípio do pluripartidarismo não confere legitimidade a parlamentares da oposição ao governo que componham a minoria, os quais, desde o registro de sua candidatura já têm consciência de que no regime democrático prevalecem as decisões majoritárias. 8. Inaplicável o § 2º do artigo 1º da Lei nº 1.533/51, pois o direito porventura violado não caberia a várias pessoas, mas apenas ao Congresso Nacional, que tem legitimidade para, em juízo, defender suas prerrogativas. Agravo regimental a que se nega provimento" (grifos meus).

Nessa mesma linha foi o entendimento do Tribunal, ao apreciar caso semelhante, no julgamento do MS 22.471/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, cuja ementa transcrevo abaixo:

"Mandado de segurança impetrado por Deputado Federal contra ato do Presidente do Colendo Tribunal de Contas da União. 2. Negativa de fornecimento de cópia da declaração de bens de Ministro de Estado, por entender ausentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, VII da Constituição, no art. 38, II da Lei nº 8.443, de 1992, e nos arts. 183 e 184 do Regimento Interno do TCU. 3. Alegado direito líquido e certo de fiscalizar qualquer ato ou autoridade pública, da Administração direta ou indireta. 4. Ausência de legitimidade do impetrante para requisitar as informações. 5. Prerrogativa que foi conferida pela Constituição Federal não ao parlamentar, enquanto tal, mas à própria Casa Legislativa ou a uma de suas comissões (Constituição Federal, art. 71, VII). 6. Mandado de segurança indeferido" (gritos meus).

No mesmo sentido, cito os seguintes precedentes, entre outros: MS 22.857-AgR/SP, Rel. Min. Octávio Gallotti e MS 23.305/DF, Rel. Min. Nelson Jobim.” (fls. 78-80)”

No caso de se mostrar ineficientes ou insuficientes os mecanismos à disposição da comissão, como arma mais poderosa conferida ao parlamento a Constituição previu a Comissão Parlamentar de Inquérito. O art. 58, §3º, da Lei Fundamental assim dispõe:

Art. 58. § 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Por se tratar de um direito subjetivo das minorias parlamentares⁵, o constituinte exigiu apenas a anuência de um terço dos membros do parlamento, a especificação de um fato

5 E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS. - O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal. - O direito de investigar - que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) - tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar. - A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. - Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 - RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou

determinado e um prazo certo, não podendo a maioria ou a presidência da casa impedir a

processos judiciais. O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER. - A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. - Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de

investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. - A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DE DIREITO REFLETE UMA REALIDADE Densa DE SIGNIFICAÇÃO E PLENA DE POTENCIALIDADE CONCRETIZADORA DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES PÚBLICAS. - O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas. - A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. A opção pelo Estado democrático de direito, por isso mesmo, há de ter conseqüências efetivas no plano de nossa organização política, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. Em uma palavra: ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, aos princípios superiores consagrados pela Constituição da República. - O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional incoseqüente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta. - A maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo. O CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL. - O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. - Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina.

Precedentes. - A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República. LEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM" DO PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - AUTORIDADE DOTADA DE PODERES PARA VIABILIZAR A COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - O mandado de segurança há de ser impetrado em face de órgão ou agente público investido de competência para praticar o ato cuja implementação se busca. - Incumbe, em conseqüência, não aos Líderes partidários, mas, sim, ao Presidente da Casa Legislativa (o Senado Federal, no caso), em sua condição de órgão dirigente da respectiva Mesa, o poder de viabilizar a composição e a organização das comissões parlamentares de inquérito. (MS 24831, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2005, DJ 04-08-2006 PP-00026 EMENT VOL-02240-02 PP-00231 RTJ VOL-00200-03 PP-01121)

instalação da comissão, em que pese a maioria parlamentar se refletirá na própria composição da comissão. Não foi por outro motivo que o Ministro Eros Grau, ao relatar a ADI 3.619, no STF, pontuou:

A Constituição do Brasil assegura a um terço dos membros da Câmara dos Deputados e a 1/3 dos membros do Senado Federal a criação da CPI, deixando porém ao próprio parlamento o seu destino. [ADI 3.619, rel. min. Eros Grau, j. 1º-8-2006, P, DJ de 20-4-2007]

Por fim, caso os instrumentos que estão no âmbito do parlamento se mostrem insuficientes, restará ainda as portas do judiciário, já que nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direito será afastada da apreciação do Poder Judiciário (inafastabilidade da jurisdição).

A própria Carta Fundamental previu a todo cidadão a legitimidade ativa para a propositura da ação popular. O art. 5º, inciso LXXIII, prediz:

Art. 5º omissis

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Por certo, o parlamentar não perde a sua cidadania, antes esta é pressuposto da capacidade eleitoral passiva, podendo valer-se a ação popular para anular ato lesivo ao meio ambiente.

Deve-se, portanto, interpretar a constituição de forma finalística, a fim de se resguardar ao parlamento o desempenho da função fiscalizatória em todos os sentidos, mas, em especial, no que se refere ao Tribunal de Contas, sob pena de uma interpretação limitada cercear o cumprimento de tão importante papel por parte do Poder Legislativo.

1.3 A Constitucionalização da Separação dos Poderes

A Constituição dos Estados Unidos da América de 1789 destacou a separação dos

poderes nos artigos 1º, 2º e 3º ao definir a função de cada um deles. No artigo 1º, seção 3, destaca que compete ao “*Senado julgar o julgar os crimes de responsabilidade*” do Presidente dos Estados Unidos, enquanto o artigo 2º, seção 3, impõe ao Presidente o dever de “*prestar ao Congresso, periodicamente, informações sobre o estado da União*”.

No mesmo norte a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 16, consagrou que sem a separação de poderes não se pode falar na existência de uma constituição.

No Brasil, já na Constituição de 1824, previu-se a separação de poderes ainda que abalada pela existência do então poder moderador conferido ao Chefe do Executivo, o imperador. A Constituição de 1824, outorgada durante o período imperial, estabelecia a função fiscalizatória do poder legislativo no controle das contas públicas.

CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824)

Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824.

Carta de Lei de 25 de Março de 1824

Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador.

TITULO 3º

Dos Poderes, e Representação Nacional.

Art. 9. A Divisão, e harmonia dos Poderes Politicos é o principio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias, que a Constituição offerece.

Art. 10. Os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.

Art. 11. Os Representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembléa Geral.

Art. 12. Todos estes Poderes no Imperio do Brazil são delegações da Nação.

Especificamente sobre a função fiscalizatória do Poder Legislativo, a Constituição de 1824 previu que competia a Assembleia Geral fixar anualmente as despesas públicas e definir o orçamento dos poderes, além de autorizar empréstimos, acompanhar o pagamento da dívida pública e regular a administração dos bens públicos:

Art. 14. A Assembléa Geral compõe-se de duas Camaras: Camara de Deputados, e Camara de Senadores, ou Senado.

Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral

X. Fixar annualmente as despezas publicas, e repartir a contribuição directa.

XIII. Autorisar ao Governo, para contrahir emprestimos.

XIV. Estabelecer meios convenientes para pagamento da divida publica.

XV. Regular a administração dos bens Nacionaes, e decretar a sua alienação.

Observa-se que o controle das contas públicas era muito incipiente, mas já existia a previsão de controle da receita e despesa públicas por meio do Tribunal de Tesouro Nacional vinculado ao Executivo, mas que não o eximia de prestar contas ao Legislativo:

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

Art. 171. Todas as contribuições directas, á excepção daquellas, que estiverem applicadas aos juros, e amortisação da Divida Publica, serão annualmente estabelecidas pela Assembléa Geral, mas continuarão, até que se publique a sua derogação, ou sejam substituidas por outras.

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despezas das suas

Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despezas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

Repise-se: era dever do ministro da fazenda prestar contas anualmente perante o Legislativo.

Embora não previsse hipótese de processo por crime de responsabilidade contra o imperador, conferia à Câmara a prerrogativa de acusar e o Senado atribuição de julgar membros da família real e ministros de Estado:

Art. 38. E' da privativa attribuição da mesma Camara decretar, que tem logar a accusação dos Ministros de Estado, e Conselheiros de Estado.

Art. 47. E' da attribuição exclusiva do Senado

I. Conhecer dos delictos individuaes, commettidos pelos Membros da Familia Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, e Senadores; e dos delictos dos Deputados, durante o periodo da Legislatura.

II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado.

III. Expedir Cartas de Convocação da Assembléa, caso o Imperador o não tenha feito dous mezes depois do tempo, que a Constituição determina; para o que se reunirá o Senado extraordinariamente.

Art. 48. No Juizo dos crimes, cuja accusação não pertence á Camara dos Deputados, accusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional.

A primeira constituição da república não previu o poder moderador, instituindo a clássica tripartição de poderes. Esta, assim como as seguintes, fora profundamente influenciada pela constituição americana de 1789, adotando o presidencialismo e o federalismo, por exemplo. A Constituição de 1891, marco do início da República no Brasil,

também atribuía ao poder legislativo a função de fiscalização das contas públicas. O artigo 53 estabelecia que "Compete privativamente ao Congresso Nacional: (...) III - fiscalizar a arrecadação e a aplicação das rendas da União".

De início, ela trouxe a separação dos poderes como elemento central do seu texto:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO
BRASIL (DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891)

Nós, os representantes
do povo brasileiro,
reunidos em Congresso
Constituinte, para
organizar um regime
livre e democrático,
estabelecemos,
decretamos e
promulgamos a
seguinte

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS
UNIDOS DO BRASIL

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art 15 - São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si.

A Constituição de 1891 fixou um parlamento bicameral, conferindo à Câmara deflagrar o processo de responsabilização do presidente da república:

Art 29 - Compete à Câmara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projetos oferecidos pelo Poder

Executivo e a declaração da procedência, ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República.

Conferiu, também, ao Senado a atribuição de julgar o presidente, já sob a presidência do presidente do Supremo Tribunal Federal, como ocorre atualmente na Constituição de 1988:

Art 33 - Compete, privativamente ao Senado julgar o Presidente da República e os demais funcionários federais designados pela Constituição, nos termos e pela forma que ela prescreve.

§ 1º - O Senado, quando deliberar como Tribunal de Justiça, será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º - Não proferirá sentença condenatória senão por dois terços dos membros presentes.

§ 3º - Não poderá impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro sem prejuízo da ação da Justiça ordinária contra o condenado.

Art 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado.

Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.

Previsão interessante foi do Poder Legislativo como um dos guardiões da constituição:

Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

1º) velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal;

Outrossim, previu o dever do presidente da república informar o Congresso Nacional:

Art 48 - Compete privativamente ao Presidente da República:

9º) dar conta anualmente da situação do País ao Congresso Nacional, indicando-lhe as providências e reformas urgentes, em mensagem que remeterá ao Secretário do Senado no dia da abertura da Sessão legislativa;

No que se refere à finanças públicas, instituiu o princípio da legalidade tributária e orçamentária, no artigo 34, já com a redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926:

Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor;

2º autorizar o Poder Executivo a contrahir empréstimos, e a fazer outras operações de credito;

3º legislar sobre a divida publica, e estabelecer os meios para o seu pagamento;

4º regular a arrecadação e a distribuição das rendas federaes;

A inovação, de fato, foi a criação do Tribunal de Contas:

Art 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Observa-se que a atuação do Tribunal era prévia para subsidiar o Congresso

Nacional e os seus membros já gozavam da prerrogativa da vitaliciedade, ao passo que só perdiam o cargo por decisão judicial.

A Constituição de 1934, conhecida como a primeira Constituição da Era Vargas, também abordava a função fiscalizatória do poder legislativo no controle de contas. A Constituição de 1934 também consagrou república federativa e a separação dos poderes:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO
BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934)

Nós, os representantes
do povo brasileiro,
pondo a nossa
confiança em Deus,
reunidos em
Assembléia Nacional
Constituinte para
organizar um regime
democrático, que
assegure à Nação a
unidade, a liberdade, a
justiça e o bem-estar
social e econômico,
decretamos e
promulgamos a
seguinte

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO
BRASIL

Art 1º - A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889.

Art 2º - Todos os poderes emanam do povo e em nome dele são

exercidos.

Art 3º - São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.

Curiosamente, o Senado Federal passar a ser um colaborador do Poder Legislativo, este exercido pela Câmara dos Deputados:

CAPÍTULO II

Do Poder Legislativo

SEÇÃO I

Disposições Preliminares

Art 22 - O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal.

A Constituição de 1934 expressamente previu a atribuição da Câmara dos Deputados em julgar as contas do presidente da república anualmente:

Art 29 - Inaugurada a Câmara dos Deputados, passará ao exame e julgamento das contas do Presidente da República, relativas ao exercício anterior.

Parágrafo único - Se o Presidente da República não as prestar, a Câmara dos Deputados elegerá uma Comissão para organizá-las; e, conforme o resultado, determinará as providências para a punição dos que forem achados em culpa.

Outra inovação foi a previsão da possibilidade de criação de comissões de inquérito:

Art 36 - A Câmara dos Deputados criará Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.

Parágrafo único - Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno.

Quanto ao direito financeiro, igualmente a Constituição de 1891, instituiu a legalidade:

Art 38 - O voto será secreto nas eleições e nas deliberações sobre vetos e contas do Presidente da República.

Art 39 - Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

2) votar anualmente o orçamento da receita e da despesa, e no início de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas da União, a qual nesse período, somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República;

3) dispor sobre a dívida pública da União e sobre os meios de pagá-la; regular a arrecadação e a distribuição de suas rendas; autorizar emissões de papel-moeda de curso forçado, abertura e operações de crédito;

Art 40 - É da competência exclusiva do Poder Legislativo:

c) julgar as contas do Presidente da República;

Art 50 - O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

§ 1º - O Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento.

§ 2º - O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização.

§ 3º - A lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à

receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nesta proibição:

a) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de créditos por antecipação de receita;

b) a aplicação de saldo, ou o modo de cobrir o déficit .

§ 4º - É vedado ao Poder Legislativo conceder créditos ilimitados.

§ 5º - Será prorrogado o orçamento vigente se, até 3 de novembro, o vintouro não houver sido enviado ao Presidente da República para a sanção

Art 60 - Além das atribuições que a lei ordinária fixar, competirá aos Ministros:

d) comparecer à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal nos casos e para os fins especificados na Constituição;

e) preparar as propostas dos orçamentos respectivos.

Parágrafo único - Ao Ministro da Fazenda compete mais:

1º) organizar a proposta geral do orçamento da Receita e da Despesa, com os elementos de que dispuser e os fornecidos pelos outros Ministérios; e

2º) apresentar, anualmente, ao Presidente da República, para ser enviado à Câmara dos Deputados, com o parecer do Tribunal de Contas, o balanço definitivo da Receita e Despesa do último exercício.

A Constituição de 1934 retirou do Senado Federal a atribuição de julgar o presidente da república por crime de responsabilidade, determinando a criação de um tribunal misto:

Art 58 - O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove Juizes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos

Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade.

Outrossim, trouxe uma seção específica para o Tribunal de Contas da União, inclusive atribuindo a ele o dever de julgar as contas dos responsáveis pelo erário e bens públicos:

SEÇÃO II

Do Tribunal de Contas

Art 99 - É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

Art 100 - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema.

Parágrafo único - O Tribunal de Contas terá, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários.

Art 101 - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo.

§ 1º - Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

§ 2º - Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex officio para a Câmara dos Deputados.

§ 3º - A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita

pela forma prevista nas leis que os estabelecerem.

Art 102 - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado.

A Constituição de 1937, promulgada durante o Estado Novo, período ditatorial no Brasil, não estabelecia disposições claras sobre a função fiscalizatória do poder legislativo no controle de contas públicas. A Carta de 1937 concentrava amplos poderes no Executivo, limitando a atuação dos demais poderes, o que resta evidente desde o seu preâmbulo:

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL ,

ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil;

ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente;

ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo;

Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se

vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas;

Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País:

Todavia, apesar da hiper concentração de poderes nas mãos do Presidente da República ainda previu uma rara e praticamente inviável hipótese de responsabilização do Presidente, condicionando o julgamento dele a autorização de dois terços dos deputados federais.

Art 86 - O Presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação.

Diz-se rara porque, na prática, os membros do parlamento não tinham liberdade para criticar o governo, sob pena de serem acusados de conspiração e serem submetidos ao processo de perda do mandato.

Art 43 - Só perante a sua respectiva Câmara responderão os membros do Parlamento nacional pelas opiniões e votos que, emitirem no exercício de suas funções; não estarão, porém, isentos da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.

Parágrafo único - Em caso de manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social, pode qualquer das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento.

Com efeito, a função fiscalizatória ficava extremamente comprometida. Aliás, não se encontra na Constituição do Estado Novo a competência de controle externo atribuída ao

parlamento, o qual era composto pela Câmara dos Deputados e o Conselho Federal.

Art 38 - O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição.

§ 1º - O Parlamento nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal.

O Conselho Federal fazia as vezes do que hoje conhecemos como Senado Federal, inclusive com a competência de aprovar as indicações do Presidente da República de Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Art. 50 - O Conselho Federal compõe-se de dois representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos por sufrágio direto. A duração do mandato é de seis anos.

Art. 55 - Compete ainda ao Conselho Federal: (Redação dada pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

a) aprovar as nomeações de Ministros do Supremo Tribunal Federal

Um resquício da função fiscalizatória que restou foi a prerrogativa de convocar Ministro de Estado para prestar informações ao parlamento, ainda assim, com o direito do Ministro se antecipar e comparecer espontaneamente ao Parlamento.

Art 45 - Qualquer das duas Câmaras ou alguma das suas Comissões pode convocar Ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre matérias sujeitas à sua deliberação. O Ministro, independentemente de qualquer convocação, pode é pedir a uma das Câmaras do Parlamento, ou a qualquer de suas Comissões, dia e hora para ser ouvido sobre questões sujeitas à deliberação do Poder Legislativo.

De toda forma, a Constituição de 1937 manteve na estrutura da União o Tribunal de Contas da União, com a competência de julgar as contas e a legalidade dos contratos celebrados pela União.

Art. 114 - Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

(Redação dada pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

A Constituição de 1946, promulgada após o fim do Estado Novo, restabeleceu a democracia no Brasil e fortaleceu o poder legislativo no controle de contas. Com efeito, volta-se a equilibrar a distribuição de competências entre os poderes, com restabelecimento de funções do Legislativo aviltadas pela Constituição anterior.

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946)

A Mesa da Assembléia Constituinte promulga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos dos seus arts. 218 e 36, respectivamente, e manda a todas as autoridades, às quais couber o conhecimento e a execução desses atos, que os executem e façam executar e observar fiel e inteiramente como neles se contêm.

Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos, sob a proteção de Deus, em Assembléia Constituinte para organizar um regime democrático, decretamos e promulgamos a seguinte

Art 36 - São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 2º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

Nesse sentido, consagra que os poderes são independentes e harmônicos entre si, formando a União, inclusive prevendo expressamente que é vedado a qualquer dos poderes delegar suas atribuições.

Por esse motivo, ao prever como regra a não intervenção consagrou como princípios sensíveis aptos a ensejar a intervenção atos atentatórios à independência e harmonia dos poderes e, peculiarmente, à prestação de contas da administração.

Art 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios: (Vide Lei nº 4.337, de 1964)

- a) forma republicana representativa;
- b) independência e harmonia dos Poderes;
- c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes;
- d) proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos, para o período imediato;'
- e) autonomia municipal;
- f) prestação de contas da Administração

O Poder Legislativo volta a ser tratado como Congresso Nacional, assim como abandona-se o Conselho Federal que retoma o nome Senado Federal, que compõe àquele juntamente com a Câmara dos Deputados.

Art 37 - O Poder Legislativo é exercício pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Na função fiscalizatória previu ao parlamento a possibilidade de criar comissões parlamentares de inquérito e de convocar Ministros de Estado, sob pena, em caso de não atendimento da convocação, do cometimento do crime de responsabilidade.

Art 53 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão Comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer

um terço dos seus membros.

Parágrafo único - Na organização dessas Comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40.

Art. 54. Os Ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acêrca de assunto previamente determinado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 17, de 1965)

§ 1º A falta de comparecimento, sem justificação, importa crime de responsabilidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 17, de 1965)

§ 2º Os Ministros de Estado, a seu pedido, poderão comparecer perante as comissões ou o Plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional e discutir projetos relacionados com o Ministério sob sua direção. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 17, de 1965)

Art 55 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, assim como as suas Comissões, designarão dia e hora para ouvir o Ministro de Estado que lhes, queira prestar esclarecimentos ou solicitar providências legislativas.

Previu, também, que compete a Câmara dos Deputados julgar a procedência ou improcedência da denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, bem como previu a possibilidade da Câmara tomar as contas do Presidente da República caso este não as preste no prazo de 60 (sessenta) dias após iniciada a sessão legislativa.

Art 59 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação, contra o Presidente da República, nos termos do art. 88, e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República;

II - a iniciativa da tomada de contas do Presidente da República,

mediante designação de Comissão Especial, quando não forem apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

A Constituição de 1946 no que se refere ao julgamento do Presidente por crime de responsabilidade atribuiu tal competência ao Senado Federal. Alias, atribuiu a Casa Alta a competência de processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, além da prerrogativa de aprovar a indicação destas autoridades e dos Ministros do Tribunal de Contas da União, por exemplo.

Art 62 - Compete privativamente ao Senado Federal:

I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º - Nos casos deste artigo, funcionará como Presidente do Senado o do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º - O Senado Federal só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros.

§ 3º - Não poderá o Senado Federal impor outra pena que não seja a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da Justiça ordinária.

Art 63 - Também compete privativamente ao Senado Federal:

I - aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos por esta Constituição, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

Art 88 - O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o

Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade.

Parágrafo único - Declarada a procedência da acusação, ficará o Presidente da República suspenso das suas funções.

Como visto, na Constituição de 1946 a não prestação de contas violava princípio sensível dela, ensejando, portanto, responsabilização do Presidente da República. A competência para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo era do Congresso Nacional.

Art 66 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

VIII - julgar as contas do Presidente da República;

Art 87 - Compete privativamente ao Presidente da República:

XVII - prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;

Art 89 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente, contra:

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

A Constituição de 1946, embora muito tenha avançado, não previu o controle externo a cargo do Congresso Nacional, mas manteve o Tribunal de Contas da União com competências similares as previstas na Constituição anterior, como a de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas e julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. Avançou, ainda, atribuindo ao TCU a prerrogativa de emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, em evidente auxílio ao controle externo do Congresso Nacional.

Art 76 - O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.

§ 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo

Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juizes do Tribunal Federal de Recursos.

§ 2º - O Tribunal de Contas exercerá, no que lhe diz respeito, as atribuições constantes do art. 97, e terá quadro próprio para o seu pessoal.

Art 77 - Compete ao Tribunal de Contas:

I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

§ 1º - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2º - Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.

§ 3º - Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex officio para o Congresso Nacional.

§ 4º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado.

Infelizmente, com a Constituição de 1967, agravada com as Emendas de 1969,

muitos dos avanços da Constituição anterior, foram perdidos. Embora o Ato Institucional n. 01 afirme manter a Constituição de 1946, já com ele houve a ruptura da ordem constitucional anterior:

ATO INSTITUCIONAL Nº 1, DE 9 DE ABRIL DE 1964.

Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa.

É indispensável fixar o conceito do movimento civil e militar que acaba de abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro. O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução.

A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação.

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja

limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe.

O presente Ato institucional só poderia ser editado pela revolução vitoriosa, representada pelos Comandos em Chefe das três Armas que respondem, no momento, pela realização dos objetivos revolucionários, cuja frustração estão decididas a impedir. Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País. Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com

as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional.

Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação.

Em nome da revolução vitoriosa, e no intuito de consolidar a sua vitória, de maneira a assegurar a realização dos seus objetivos e garantir ao País um governo capaz de atender aos anseios do povo brasileiro, o Comando Supremo da Revolução, representado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica resolve editar o seguinte.

Curiosamente, formalmente, a Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 01/1969, consagrou a independência e harmonia entre os Poderes, em aparente prestígio da separação dos poderes, vedando qualquer delegação de atribuição.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969)

O Congresso Nacional, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga a seguinte

Art 6º - São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições; o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.

Embora com uma hiper concentração de poderes nas mãos do Presidente da República, a Constituição de 1967 também trouxe a não intervenção, salvo para garantir a independência e harmonia entre os poderes e a prestação de contas da administração, dentre

outros.

Art 10 - A União não intervirá nos Estados, salvo para:

VII - exigir a observância dos seguintes princípios:

c) independência e harmonia dos Podêres;

f) prestação de contas da administração; e

Assim como a Constituição anterior, a Constituição de 1967 trouxe o bicameralismo sendo o Congresso Nacional composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

Art. 27. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A Constituição de 1967 outorgou à Câmara dos Deputados a competência de julgar a procedência ou não de acusação contra o Presidente da República por crime de responsabilidade e efetuar a tomada da contas não prestadas por ele.

Art. 40. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado;

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

Enquanto ao Senado Federal assegurou a competência de julgar o Presidente da República e processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, além de aprovar as indicações para esses cargos e outros descritos no art. 42, inciso III.

Art. 42. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade;

III - aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos determinados pela Constituição, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, do Governador do Distrito Federal, bem como dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dos Chefes de missão diplomática de caráter permanente;

Buscou-se prever ferramentas fiscalizatórias para o Congresso Nacional, como a requisição de informação, a possibilidade de criar comissões de inquérito e convocar Ministros de Estado.

Art. 30. A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas regimentais:

c) a Mesa da Câmara dos Deputados ou a do Senado Federal encaminhará, por intermédio da Presidência da República, pedidos de informação sobre fato relacionado com matéria legislativa em trâmite ou sujeito à fiscalização do Congresso Nacional ou de suas Casas;

(Redação da pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982)

Art. 37. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão comissões de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.

Art. 38. Os Ministros de Estado serão obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer de suas comissões, quando uma ou outra Câmara, por deliberação da maioria, os convocar para prestarem, pessoalmente, informações acerca de assunto previamente determinado.

§ 1º A falta de comparecimento, sem justificação, importa crime de

responsabilidade.

§ 2º Os Ministros de Estado, a seu pedido, poderão comparecer perante as comissões ou o plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional e discutir projetos relacionados com o Ministério sobre sua direção.

Todavia, a rigor, a liberdade da atuação era comprometida, sempre com o risco de perda do mandato por pressão do Poder Executivo. O próprio falar era cerceado, sob suposta ofensa à instituições, subversão da ordem, incitação à crimes e etc, como previsto no art. 30, Parágrafo Único, alínea b, daquela Constituição.

Art. 30. A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas regimentais:

b) não será autorizada a publicação de pronunciamentos que envolverem ofensas às Instituições Nacionais, propaganda de guerra, de subversão da ordem política ou social, de preconceito de raça, de religião ou de classe, configurarem crimes contra a honra ou contiverem incitamento à prática de crimes de qualquer natureza;

(Redação da pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982)

Há de se reconhecer que a Constituição de 1967 consagrou o controle externo a cargo do Congresso Nacional e com o auxílio do Tribunal de Contas da União, no art. 70 daquela Carta.

Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores

públicos.

§ 2º O Tribunal de Contas da União dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente; não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo aquêle Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

§ 3º A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Podêres da União, que, para êsse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas da União, a que caberá realizar as inspeções necessárias.

Observa-se que a Constituição de 1967 destaca o dever dos três Poderes prestarem contas, como não poderia ser diferente, ressaltando que o controle externo do Congresso é sobre a União, o que, certamente, já àquela altura incluía o próprio Tribunal de Contas da União.

Pela primeira vez foi previsto um sistema de controle interno, no caso do Executivo, sendo este um marco significativo a diferenciar o controle interno do externo no texto constitucional.

Art. 71. O Poder Executivo manterá sistema de contrôle interno, a fim de:

- I - criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao contrôle externo e regularidade à realização da receita e da despesa;
- II - acompanhar a execução de programas de trabalho e a do orçamento; e
- III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

De toda forma, foi a Constituição de 1967 deu os contornos do Tribunal de Contas da União muito semelhantes ao da Constituição de 1988, como sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, exceto em relação a contrato e solicitar ao Congresso Nacional, em caso de contrato, que determine a medida prevista na alínea anterior ou outras necessárias ao resguardo dos objetivos legais

Art. 72. O Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e quadro próprio de pessoal, tem jurisdição em todo o País.

§ 1º O Tribunal exerce, no que couber, as atribuições previstas no artigo 115.

§ 2º A lei disporá sobre a organização do Tribunal, podendo dividi-lo em Câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício das suas funções e na descentralização dos seus trabalhos.

§ 3º Os seus Ministros serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

§ 4º No exercício de suas atribuições de controle da administração financeira e orçamentária, o Tribunal representará ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos por ele verificados.

§ 5º O Tribunal, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das auditorias financeiras e orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, deverá:

- a) assinar prazo razoável para que o órgão da administração pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;
- b) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, exceto em relação a contrato;
- c) solicitar ao Congresso Nacional, em caso de contrato, que determine a medida prevista na alínea anterior ou outras necessárias ao resguardo dos objetivos legais.

§ 6º O Congresso Nacional deliberará sobre a solicitação de que cogita a alínea c do parágrafo anterior, no prazo de trinta dias, findo a qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerada insubsistente a impugnação.

§ 7º O Tribunal de Contas apreciará, para fins de registro, a legalidade

das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua apreciação as melhorias posteriores.

(Redação da pela Emenda Constitucional nº 7, de 1977)

§ 8º O Presidente da República poderá ordenar a execução ou o registro dos atos a que se referem o parágrafo anterior e alínea b do § 5º ad referendum do Congresso Nacional. (Redação da pela Emenda Constitucional nº 7, de 1977)

Previa, ainda, pela primeira vez o controle externo a ser exercido pela Câmara Municipal sobre o Executivo Municipal, inclusive qualificando o quórum para rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas sobre as contas do prefeito por parte dos vereadores.

Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência.

§ 2º Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual mencionado no § 1º, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente.

§ 3º Somente poderão instituir Tribunais de Contas os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos.

Outra distinta novidade da Constituição da 1967 foi prever uma lei que regularia a função fiscalizatória da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 45. A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta.

Este lei é a Lei 6.223, de 14 de julho de 1975⁶ que detalha de forma

6 LEI No 6.223, DE 14 DE JULHO DE 1975.

Dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art 1º O Congresso Nacional, através da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, exercerá fiscalização financeira e orçamentária da União, mediante o controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, na forma do artigo 70, da Constituição Federal.

Art 2º O controle externo compreenderá:

I - A apreciação das contas do Presidente da República;

II - O desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária;

III - O julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Parágrafo único. No exercício das atribuições previstas neste artigo, o Tribunal de Contas da União praticará os atos previstos na Constituição, nesta Lei e nas que dispuserem sobre sua competência e jurisdição.

Art 3º A Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, por deliberação do Plenário e por iniciativa das Comissões de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas ou de Finanças, respectivamente, poderá requisitar ao Tribunal de Contas da União:

I - Informações sobre as contas dos órgãos e entidades da administração federal sujeitos ao seu julgamento;

II - Cópias de relatórios de inspeções realizadas e respectivas decisões do Tribunal;

III - Balanços das entidades da administração indireta sujeitas à apreciação do Tribunal;

IV - Inspeção em órgãos ou entidades de que trata o item I, quando o relatório de auditoria e respectivo certificado apontarem irregularidades nas contas.

§ 1º Quando a iniciativa pertencer a Deputado ou Senador, será obrigatoriamente ouvida, antes de sua apreciação pelo Plenário, a Comissão Técnica pertinente a que se refere o "caput" deste artigo.

§ 2º As informações de que trata este artigo deverão ser prestadas dentro de 30 (trinta) dias e a inspeção deverá ser realizada no prazo de 90 (noventa) dias, salvo prorrogação que deverá ser previamente pedida à Casa do Congresso que tenha solicitado a providência.

Art 4º O pedido de informação, a inspeção, a diligência ou a investigação que envolverem atos ou despesas de natureza secreta, serão formulados e atendidos com observância desta classificação, sob pena de responsabilidade de quem a violar, apurada na forma da lei.

Art 5º No exercício de suas atribuições, o Tribunal de Contas da União, quando julgar necessário, representará ao Congresso Nacional sobre irregularidades ou abusos por ele verificados, com indicação dos responsáveis.

§ 1º Na hipótese da aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas da União, nos casos em que julgar desnecessário a representação, este dará ciência ao Congresso Nacional, para conhecimento da Comissão Técnica respectiva.

§ 2º Recebida a representação, o Presidente da Câmara dos Deputados a distribuirá à Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas, que emitirá parecer, concluído pela apresentação de Projeto de Decreto Legislativo.

Art 6º Os processos de tomada de contas serão julgados pelo Tribunal de Contas no prazo de 6 (seis) meses, a contar do seu recebimento, salvo situações excepcionais, reconhecidas pelo plenário do Tribunal.

Art. 7º - As entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou qualquer entidade da respectiva administração indireta seja detentor da totalidade ou da maioria das ações ordinárias, ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo.

§ 1º - A fiscalização prevista neste artigo respeitará as peculiaridades de funcionamento da entidade, limitando-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos, e levará em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia.

§ 2º - É vedada a imposição de normas não previstas na legislação geral ou específica. (Redação dada pela Lei nº 6.525, de 1978)

§ 3º - A União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou entidade da respectiva administração indireta que participe do capital de empresa privada detendo apenas a metade ou a minoria das ações ordinárias exercerá o direito de fiscalização assegurado ao acionista minoritário pela Lei das Sociedades por Ações, não constituindo aquela participação motivo da fiscalização prevista no caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 6.525, de 1978)

Art 8º Aplicam-se os preceitos desta Lei, no que couber, às fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.

pormenorizada como o Congresso Nacional deveria exercer o controle externo com auxílio do Tribunal de Contas.

Contudo, novamente, a Constituição de 1967 só previu expressamente a competência do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República, nada falando sobre as contas do Tribunal de Contas da União.

Art. 44. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
VIII - julgar as contas do Presidente da República; e

Inclusive, previu crime de responsabilidade do Presidente se atentasse contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Podêres constitucionais dos Estados, a probidade na administração e a lei orçamentária, por exemplo, sob pena de ser submetido a julgamento.

Art. 82. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente:
I - a existência da União;
II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Podêres constitucionais dos Estados;
III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
IV - a segurança interna do País; art82v
V - a probidade na administração;
VI - a lei orçamentária; e
VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciárias.

Art. 83. O Presidente, depois que a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos

Art 9º Os Tribunais de Contas, no exercício da fiscalização referida no artigo 8º, não interferirão na política adotada pela entidade para a consecução dos objetivos estatutários e contratuais.

Art 10. No julgamento das contas, os Tribunais de Contas tomarão por base o relatório anual, os balanços relativos ao encerramento do exercício, assim como, os certificados de auditoria e o parecer dos órgãos que devem pronunciar-se sobre as contas.

Art 11. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

crimes comuns, ou perante o Senado Federal, nos de responsabilidade.
 § 1º Declarada procedente a acusação, o Presidente ficará suspenso de suas funções.

§ 2º Se, decorrido o prazo de sessenta dias, o julgamento não estiver concluído, será arquivado o processo.

Observa-se, portanto, que a história do constitucionalismo brasileiro foi rica em crescente evolução até chegarmos à Constituição de 1988, com percalços, e oscilações entre momentos de maior força do parlamento e de subjugação deste ao Executivo, mas sempre assinalando a presença da função fiscalizatória.

Esses são alguns exemplos dos artigos relacionados à função fiscalizatória do poder legislativo brasileiro no controle de contas nas Constituições do Brasil, desde a época do Império até a atualidade.

CAPÍTULO 2 – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS AO LEGISLATIVO

2.1 O controle externo e o controle interno no ordenamento jurídico brasileiro

A Constituição Federal de 1988, primada na gestão racional e honesta do erário, consagrou um sistema de controle complementar (externo e interno), nos termos do art. 70, atribuindo ao Congresso Nacional o controle externo e o sistema de controle interno a cada Poder.

A lei que rege a execução orçamentária no Brasil é a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, fundamental para o estudo do Direito Financeiro. No caso, o controle está intimamente associado à execução orçamentária, motivo pelo qual entre os artigos 75 e 82 detalha essa questão.

7 TÍTULO VIII

Do Contrôlo da Execução Orçamentária

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 75. O contrôlo da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

CAPÍTULO II

Do Contrôlo Interno

Segundo a lei, precisamente o art. 75, o controle da execução orçamentária alcança a legalidade dos atos administrativos de arrecadação de receita e os de realização de despesas; o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a probidade dos agentes públicos sobre bens e valores; além do cumprimento dos programas monetários e de obras e serviços públicos.

Ramos Filho (2022, p. 570) afirma que esse controle ocorre sob a ótica da legalidade, legitimidade e economicidade, ou seja, a compatibilidade do ato administrativo com a lei, com elementos éticos, princípios e finalidade em respeito a coisa pública e considerando o binômio custo/benefício.

Para a consecução desse fim, já em 1964, no art. 77, a lei assegura que o controle interno consiste na verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente. Enquanto o externo será o controle da execução orçamentária pelo parlamento, tendo como objetivo avaliar a probidade da administração, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da lei orçamentária (art. 81). Impondo, ainda, o dever do Executivo prestar contas perante o parlamento (art. 82).

Ora, sendo a receita do Estado composta majoritariamente por tributos, os quais têm como característica a compulsoriedade e a instituição por lei, nos termos do art. 3º do Código

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

CAPÍTULO III

Do Controle Externo

Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

§ 2º Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer.

Tributário Nacional – CTN⁸, a consequência lógica é que aquele que institui os tributos e os tornam compulsórios fiscalizem, com rigor, a gestão do erário (Montesquieu, 1995, p. 159).

Diniz, Ribeiro Filho, Libonati e Fragoso (2004, p. 1992) asseveram que dentre as finalidades do controle interno se destaca o apoio ao controle externo, por meio dos balanços orçamentário, financeiro, patrimonial, além da demonstração da evolução patrimonial e dos anexos da execução da receita e da despesa realizados por aquele é que este inicia sua atuação.

Ramos Filho ressalta que o controle interno é de índole constitucional, conforme o art. 74 da CR/88, tendo como finalidade: avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual (PPA), avaliar a execução dos programas de governo, avaliar a execução orçamentária, comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, controlar as operações de crédito e apoiar o controle externo (2022, p. 572).

É por isso que os mencionados autores definem controle interno como:

um conjunto de órgãos e entidades mantidos sob um sistema de comunicação e coordenação próprias, objetiva operacionalizar os planos de uma organização que inclui atitude gerencial, métodos, e medidas que proporcionem a segurança de que os objetivos estão sendo alcançados. (2002, p. 1992)

Além do mais, a atuação preventiva do controle interno minora o risco de constatação de ilegalidade pelo controle externo (Ribeiro Filho, Lopes, Pederneiras e Ferreira, 2008, p. 54). Todavia, resta evidente que o controle interno não substitui o externo, em razão das limitações de toda ordem que sofrem, tais como natural constrangimento, parcialidade ou ausência de liberdade.

Ribeiro Filho, Lopes, Pederneiras e Ferreira assim sistematizam a distinção:

“O controle interno é inerente ao funcionamento da entidade. Sem controle interno, ou com controle interno fragilizado, a entidade fica sujeita aos descaminhos, aos desvios de recursos, a gestão fraudulenta.

⁸ Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Na verdade, o controle interno, conceitualmente integrado, no sentido definido no texto Constitucional, cumpre um papel gerador de confiança para os controles externo e social. Já o controle externo trabalha sob a perspectiva dos chamados “riscos de auditoria”, com destaque para o chamado “risco de controle”, que é o risco de que os sistemas contábeis e de controle interno deixem de prevenir ou detectar e corrigir, em tempo hábil, alguma distorção com potencial para causar dano aos ativos da entidade (IFAC/IBRACON, 1997). Um controle externo que seja efetivo em seu papel, portanto, deve buscar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento, em bases contínuas, do controle interno. O controle social, de igual modo, ancorado em um controle interno atuante e prospectivo, atestaria a efetividade de todos os atos de gestão praticados.” (2008, p. 50)

O controle externo pressupõe que seja realizado por outro órgão ou poder. Como ensina Ramos Filho que o “controle externo é aquele realizado externa *corporis*, isto é, efetuado “de fora para dentro”, por Poder diverso do controlado” (2022, p. 578).

Não é por outro motivo, talvez, que na história recente o Tribunal de Contas da União nunca rejeitou as contas de um presidente da própria corte.

Em um recorte temporal a partir de 2013 até 2019, após consulta ao site do Tribunal de Contas da União, constatou-se os seguintes processos: Processo 028.558/2014-6 (prestação de contas do exercício 2013); Processo 035.139/2015-3 (prestação de contas do exercício 2014); Processo 028.790/2016-2 (prestação de contas do exercício 2015); Processo 028.212/2017-7 (prestação de contas do exercício 2016); Processo 033.760/2018-7 (prestação de contas do exercício 2017); Processo 036.826/2019-7 (prestação de contas do exercício 2018), Processo 047.043/2020-2 (prestação de contas do exercício 2019) .

Os Acórdãos 1875/2016- TCU- Primeira Câmara, 961/2017-TCU- Plenário e 2.197/2019- TCU - Plenário apreciaram, respectivamente, as contas de 2013, 2014 e 2017 como regulares, dando quitação plena aos responsáveis. O Acórdão 9564/2017- TCU - Primeira Câmara julgou regular a conta do exercício de 2015. O Acórdão 2.591/2020 – TCU – Primeira Câmara julgou regular a do ano 2016. O Acórdão 1.194, de 2020 – Plenário aprovou as contas do ano de 2018. O Acórdão 100/2020 – Primeira Câmara aprovou a conta de 2019.

Este procedimento do TCU, inclusive, encontra-se em desacordo com o art. 90 da lei orgânica daquele órgão. Segundo Ramos Filho, ao comentar o dispositivo, o controle externo do TCU é o Congresso Nacional (2022, p. 615). Eis o dispositivo:

Art. 90. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas da União será exercida pelo Congresso Nacional, na forma definida no seu regimento comum.

§ 1º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

§ 2º No relatório anual, o Tribunal apresentará análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade.

É necessário uma interpretação extensiva, uma vez que a lei disse menos do que deveria, já que esse controle externo não pode se resumir ao relatório, impondo a efetiva prestação de contas.

Por certo, inexistente instituição perfeita, uma vez que compostas por seres humanos, exsurge como necessário um regime de controle externo em face do próprio TCU, sendo cediço que qualquer um que detenha poder, mas não encontre limites bem contornados para o seu exercício, tende a abusar dele. Sem (2009, p. 83) chama de “poder compensatório” essa necessidade que uma instituição sirva de freios e limites a outra.

De toda forma, todas as contas relatadas foram aprovadas sem maiores ponderações, isto é, regulares e sem ressalva (art. 16, I, Lei. 8.443/92). À guisa de exemplo, o Acórdão 2.591/2020 - 1C aprovou a conta de 2016 e limitou-se a recomendar:

1.7.1) mecanismos que garantam ou incentivem a participação dos servidores dos diversos níveis da estrutura da UPC na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais e do código de ética ou conduta;

1.7.2) processos estruturados e documentados de diagnóstico dos riscos envolvidos nos processos estratégicos; definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos; continuidade da avaliação de risco; mensuração e classificação dos riscos identificados; monitoramento e análise crítica da estrutura de gestão de riscos;

1.7.3) mecanismos para consolidar a informação sobre os riscos, conforme apropriado, a partir de uma variedade de fontes, levando em consideração sua sensibilidade, tais como plano de comunicação e consulta interna e externa, seja por meio de um documento formal ou de uma lista de verificação.

Já o Acórdão 1194/2020 – Plenário aprovou as contas de 2018 sem qualquer recomendação relevante. Todas as contas foram aprovadas como regulares, sem ressalvas, dando-se plena quitação aos gestores.

Repise-se, todavia, que ainda que o modelo se mostrasse eficiente, em uma república não pode um órgão se autofiscalizar, impondo-se ao legislativo que com seus advogados, consultores e analistas, que nos últimos anos fortaleceram o apoio ao parlamento, exerça efetivo controle externo sobre o Tribunal de Contas.

2.2 O dever do Tribunal de Contas prestar contas perante o Congresso Nacional

O Tribunal de Contas da União entende que compete a ele mesmo julgar suas próprias contas, limitando-se a enviar ao Congresso Nacional mero relatório de suas atividades. Esta conclusão decorre de uma interpretação literal do §4º do artigo 71 da Constituição Federal, que dispõe:

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

Ocorre que a partir de uma interpretação sistemática e teleológica da Lei Fundamental, especialmente à luz do caput do artigo 71 o controle externo compete ao Congresso Nacional, bem como em decorrência do princípio republicano, da teoria dos freios e contrapesos, além dos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, há dever do Tribunal de Contas da União em prestar, a rigor, contas ao Congresso Nacional, e não se limitar ao envio de mero relatório.

Por certo, como titular do poder fiscalizatório, compete ao legislativo exercer um controle externo sobre o Tribunal de Contas, podendo fazer auditorias no órgão auxiliar, determinar a suspensão de licitações e contratos, bem como a interrupção de benefícios remuneratórios sem respaldo legal, dentre outras medidas típicas que corriqueiramente o

Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, toma em relação a outros poderes, órgãos e entes.

Não pode o Poder Legislativo se furtar de exercer, efetivamente, a fiscalização sobre os Tribunais de Contas, sob pena de ninguém fazê-lo habitualmente, a depender de ações pontuais do Ministério Público (em regra, ações civis públicas), de cidadãos (ações populares) ou de terceiros interessados (ações ordinárias ou mandados de segurança) para defender o erário. Cuida-se, portanto, de um dever-poder (Bandeira de Melo, 2006, p. 95).

É importante frisar que para o cumprimento desse desiderato pode o Legislativo se valer dos procuradores de carreira (procuradores da Câmara dos Deputados e advogados do Senado Federal), dos consultores legislativos, além dos analistas contábeis.

É necessária uma fiscalização rotineira, perene, permanente, continua, com procedimentos bem delineados e hipóteses claras para que ocorra um freio de arrumação nas condutas perpetradas por muitos membros dos Tribunais de Contas no Brasil⁹.

Dito isso, percebe-se que pela teoria dos freios e contrapesos a necessidade de controle dos Tribunais de Contas é premente, ao se observar que muitas vezes essas cortes administrativas, internamente, na gestão da autonomia administrativa, orçamentária e financeira cometem equívocos que, incoerentemente, apontam nos demais poderes e órgãos, especialmente os dos pequenos municípios.

O art. 70, caput e parágrafo único, da Constituição da República consigna:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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

⁹ Na Ação Penal 897- DF, rel. Ministro Felix Fisher, Superior Tribunal de Justiça, foram seis Conselheiros do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro suspeitos de envolvimento em atos espúrios.

Este dispositivo é claro que compete ao Congresso Nacional a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, e das entidades da administração direta e indireta, estando o Tribunal de Contas da União incluído entre aquelas (administração direta), sendo a referida fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial realizada sob o tripé legalidade, legitimidade e economicidade.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar disposições de Constituições Estaduais que preveem o dever de tribunais de contas estaduais em prestarem contas perante a Assembleia Legislativa, posicionou-se pela constitucionalidade da obrigação imposta a corte de contas regional.

Transcreve-se as emendas:

TRIBUNAL DE CONTAS - CONTROLE. Surge harmônico com a Constituição Federal diploma revelador do controle pelo Legislativo das contas dos órgãos que o auxiliam, ou seja, dos tribunais de contas. (ADI 1175, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 04/08/2004, DJ 19-12-2006 PP-00034 EMENT VOL-02261-01 PP-00155)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 92, INCISO XXX, E ARTIGO 122 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, COM REDAÇÃO CONFERIDA PELA EMENDA N. 15/99, DE 3 DE AGOSTO DE 1.999. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA PARA JULGAR ANUALMENTE AS CONTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARAENSE À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA NO PRAZO DE 60 DIAS CONTADOS DA ABERTURA DA SESSÃO LEGISLATIVA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 71, INCISOS I E II, e 75, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INOCORRÊNCIA. 1. A Constituição do Brasil de 1.988, ao tratar de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prevê o controle externo a ser exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União. 2. A função fiscalizadora do

TCU não é inovação do texto constitucional atual. Função técnica de auditoria financeira e orçamentária. 3. Questões análogas à contida nestes autos foram anteriormente examinadas por esta Corte no julgamento da Rp n. 1.021 e da Rp n. 1.179. "Não obstante o relevante papel do Tribunal de Contas no controle financeiro e orçamentário, como órgão eminentemente técnico, nada impede que o Poder Legislativo, exercitando o controle externo, aprecie as contas daquele que, no particular, situa-se como órgão auxiliar" [Rp n. 1.021, Ministro Djaci Falcão, Julgamento de 25.4.84]. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 2597, Relator(a): NELSON JOBIM, Relator(a) p/ Acórdão: EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 04/08/2004, DJe-082 DIVULG 16-08-2007 PUBLIC 17-08-2007 DJ 17-08-2007 PP-00022 EMENT VOL-02285-02 PP-00402 LEXSTF v. 29, n. 346, 2007, p. 133-148)

De toda forma, independentemente da expressa menção à prestação de contas, em razão dos arts. 1º, *caput*, 71, *caput* e §4º; 75, parágrafo único, além dos princípios da administração pública do *caput* do art. 37, todos da Constituição da República, compete ao Tribunal de Contas da União prestar contas ao Congresso Nacional brasileiro.

Sobre o dever dos tribunais de contas de prestarem contas ao parlamento, tal entendimento é reforçado por meio da interpretação sistemática do ordenamento jurídico, conforme se extrai do art. 56, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao aplicar aos Tribunais de Contas o art. 166, §1º, da CR/88, *in verbis*:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais

No caso da União o Supremo Tribunal Federal ainda não enfrentou o dever do Tribunal de Contas da União prestar contas (que não devem ser confundidas com meros relatórios ou informações) ao Congresso Nacional, mas ao apreciar a imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal de que a Comissão Mista de Orçamento do Congresso opine sobre as contas do Tribunal de Contas a União, entendeu que não se tratava de uma usurpação do direito da Corte de Contas julgar as suas próprias contas, o que conduz à conclusão que tema ainda pode ser analisado sob outro prisma constitucional. Trata-se do precedente firmado na ADI 2324:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 101/2000. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). ARTIGOS 56, § 2º, E 59, CAPUT. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA. ARTIGO 56, CAPUT. AMBIGUIDADE DO TEXTO. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA 1. Inexistência de qualquer subtração à competência dos Tribunais de Contas de julgamento das próprias contas, mas previsão de atuação opinativa da Comissão Mista de Orçamento (art. 166, § 1º, da CF) ou órgão equivalente. 2. Ao permitir a fiscalização dos padrões de gestão fiscal pela atuação concomitante do Legislativo e dos Tribunais de Contas, o dispositivo buscou melhor aproveitar as especializações institucionais, sem qualquer usurpação de competências privativas. 3. A emissão de diferentes pareceres prévios respectivamente às contas dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público transmite ambiguidade a respeito de qual deveria ser o teor da análise a ser efetuada pelos Tribunais de Contas, se juízo opinativo, tal como o do art. 71, I, da CF, ou se conclusivo, com valor de julgamento. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente quanto ao art. 56, caput, da LRF, com confirmação da medida cautelar, e improcedente com relação aos arts. 56, § 2º, e 59, caput, da LRF.

(ADI 2324, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 22/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 11-09-2020 PUBLIC 14-09-2020)

Esclareça-se, oportunamente, em razão da autonomia e independência dos membros dos Tribunais de Contas, esse controle efetivado pelo Poder Legislativo não pode ser sobre o conteúdo das decisões dos seus membros, mas sobre a gestão dos recursos públicos por parte da Corte de Contas, sob pena de vulnerar a autonomia destes.

É o que pensa o Supremo Tribunal Federal, conforme o julgamento da ADI 1170:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Amazonas, art. 28, XXIX, na redação do art. 1º da Emenda Constitucional nº 12, de 30/6/1993, quanto às expressões "Presidentes dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios". 3. Alegação de ofensa ao art. 71, VII, da Constituição Federal. 4. Precedentes. 5. Procedência parcial da ação. (ADI 1170, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2002, DJ 31-10-2002 PP-00019 EMENT VOL-02089-01 PP-00066 RTJ VOL-00183-03 PP-00889)

Quando do julgamento da cautelar, que fora confirmado no julgamento do mérito, o Tribunal assentou:

POR MAIORIA DE VOTOS, O TRIBUNAL, PELO VOTO MÉDIO PROFERIDO PELO MIN. SYDNEY SANCHES, DEFERIU, EM PARTE, O PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR, PARA CONFERIR, À EC Nº 12, DE 30.6.93, À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS, A INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO SENTIDO DE QUE A CONVOCAÇÃO DOS PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO E MUNICÍPIOS NÃO PODERÁ TER, COMO OBETO, ESCLARECIMENTO SOBRE ATOS DE JULGAMENTO, DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL, VENCIDOS, EM PARTE, OS MINS. RELATOR, ILMAR GALVÃO,

CARLOS VELLOSO E PRESIDNETE (MIN. OCTAVIO GALLOTTI), QUE DEFERIAM A MEDIDA LIMINAR, PARA SUSPENDER, ATÉ A DECISÃO FINAL DA AÇÃO, A EFICÁCIA DA EXPRESSÃO "PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS", E OS MINISTROS MARCO AURÉLIO, CELSO DE MELLO, SEPÚLVEDA PERTENCE E MAURÍCIO CORRÊA, QUE INDEFERIAM O REQUERIMENTO DE MEDIDA LIMINAR. AUSENTE, OCASIONALMENTE, O MIN. FRANCISCO REZEK.

Conclui-se, portanto, que a partir de uma interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional, o controle externo do Tribunal de Contas da União é o Congresso Nacional, devendo aquele prestar contas, anualmente, perante este, a fim de se observar o desiderato constitucional republicano, probo, moral, eficiente em consonância com os freios e contrapesos entre os órgãos e poderes do Estado brasileiro.

A função fiscalizatória é típica do Poder Legislativo, não podendo este se omitir no cumprimento de um dever-poder que lhe foi imposto pelo poder constituinte originário. Por certo, tal objetivo constitucional é cumprido pelo Congresso Nacional como o essencial auxílio do Tribunal de Contas.

Este é o papel do controle externo que atua exatamente no risco de inefetividade do controle interno. Ocorre que no atual cenário, com o Tribunal de Contas da União julgando suas próprias contas, inexistente efetivo e real controle externo em face da corte de contas brasileira.

Com efeito, o objetivo constitucional é que todos os poderes e órgãos autônomos sofram controle um dos outros, como se é essencial em uma república, diante da inexistência de instituições perfeitas.

É por isso que a partir de uma interpretação sistemática dos arts. 1º, *caput*, 71, *caput* e §4º; 75, parágrafo único, além dos princípios da administração pública do *caput* do art. 37, todos da Constituição da República, somando-se ao art. 56, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao aplicar aos Tribunais de Contas o art. 166, §1º, compete ao Tribunal de Contas da União prestar contas ao Congresso Nacional brasileiro.

Ademais, soma-se a isso a legitimidade democrática do Poder Legislativo, uma vez que composto por representantes do povo, que autorizam a cobrança compulsória de tributos e devem fiscalizar rigorosamente a aplicação desses recursos. Outrossim, a própria

ciência por parte do Tribunal de Contas que haverá um controle externo e um fator indutor de transparência e accountability, permitindo que os agentes públicos sejam responsabilizados por suas decisões.

No mais, no ocidente em geral há a consagração do controle das contas públicas incumbida ao Poder Legislativo, ainda que com o auxílio de outro órgão ou instituição. Os Estados Unidos da América e a Europa conferem aos parlamentos um importante papel na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, na busca da transparência, eficiência e responsabilidade dos gestores.

A União Europeia coloca, como ponto central da estabilidade econômica e financeira dos Estados-membros, o controle das contas públicas, colocando à disposição do Legislativo instrumentos de supervisão e fiscalização com o objetivo de controlar os recursos públicos e assegurar uma adequada execução orçamentária.

Pode-se citar como exemplo o Tratado Orçamental Europeu, de 2012, popularmente chamado de Pacto de Estabilidade e Crescimento. Nele são consagradas regras para o controle das contas públicas, impondo limites para *déficit* orçamentário e dívida pública, por exemplo, além da previsão de instrumentos de controle com as consequentes sanções em caso de descumprimento dos parâmetros legais.

Os países membros da União Europeia também têm órgãos de controle nacionais, igualmente com o objetivo de acompanhar as contas públicas. Há, portanto, uma diversidade de modelos, desde a existência de Cortes de Contas até o modelo de auditorias gerais.

Na Alemanha existe o Tribunal de Contas Federal (Bundesrechnungshof), cuja função é auditar e fiscalizar a gestão dos recursos públicos federais. Similar ao que ocorre no Brasil, esse tribunal realiza um controle à luz da legalidade, da eficiência e da economicidade. No entanto, não é ligado a nenhum outro poder, enquanto em Portugal integra o Poder Judiciário (Coutinho, 2016, p. 181).

Charles Pessanha (2009, p. 243), ao aprofundar os modelos de controle externo pelo Mundo, fora do parlamento, detalha alguns. Segundo o autor, os Tribunais de Contas são típicos das democracias continentais europeias, ainda que com variados modelos. Na Alemanha não estão ligados a qualquer dos três poderes, na França assistem ao parlamento, na Espanha é órgão auxiliar do Legislativo. Já a Inglaterra e os Estados Unidos adotam o sistema de auditorias gerais, respectivamente, National Audit Office (NAO) e Government Accountability Office (GAO).

Outro exemplo é a Cour des Comptes (Corte de Contas) da França, que tem um amplo escopo de atribuições, abrangendo o exame das contas públicas, a avaliação das

políticas públicas e a auditoria dos organismos públicos. Essas cortes geralmente emitem relatórios de auditoria e recomendações, que são direcionados aos órgãos competentes e contribuem para a melhoria da gestão financeira e para a prevenção de irregularidades.

Observa-se, portanto, que apesar da diversidade de modelos, na Europa e nos Estados Unidos ao fim compete ao Legislativo fiscalizar as cortes de contas e as auditorias gerais, salvo em Portugal, onde ela integra o Poder Judiciário.

CAPÍTULO 3 – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO AMAZONAS À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

A presente análise limitar-se-á as contas prestadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE/AM perante a Assembleia Legislativa do Amazonas - ALEAM dos anos 2019, 2020, 2021 e 2022.

A previsão para que o TCE/AM preste contas anualmente à ALEAM é de matiz constitucional. Preconizam o art. 28, inciso XIV, e art. 41 e §§, ambos da Constituição do Amazonas:

Art. 28. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

XIV - apreciar e julgar, anualmente, as contas do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, além de apreciar os relatórios periódicos de suas atividades; (Redação dada pela EC n. 52, de 07.04.2005)

Art. 41. O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas prestará contas anualmente de sua execução orçamentária, financeira e patrimonial à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas no prazo de sessenta dias, a contar da abertura da sessão legislativa do ano seguinte ao último exercício financeiro findo, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, observados os demais preceitos legais. (Redação dada pela EC n. 52, de 07.04.2005)

§ 1º As decisões da Assembleia Legislativa que resultarem na imputação de débito e aplicação de multa terão eficácia de título executivo. (Acrescentado pela EC n. 52, de 07.04.2005)

§ 2º No prazo de sessenta dias da abertura da sessão legislativa, o Tribunal de Contas do Estado enviará à Assembleia Legislativa

pareceres conclusivos dos relatórios e balanços de que trata o art. 106 desta Constituição. (Acrescentado pela EC n. 52, de 07.04.2005)

Da Constituição é possível extrair que deve o TCE/AM não apenas enviar relatório de suas atividades como deve prestar contas que serão apreciadas e julgadas anualmente pela ALEAM.

Além do mais, essa fiscalização ocorrerá sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial TCE/AM à luz do tripé legalidade, legitimidade e economicidade, impondo ainda que as contas sejam prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da abertura da sessão legislativa, a qual ocorre sempre no dia primeiro de fevereiro, conforme o art. 29 da Constituição do Amazonas.

Da leitura da Constituição exsurge claro que não pode o Tribunal de Contas se limitar ao envio de um mero relatório sobre as suas atividades, mas deve, ao contrário, efetivamente prestar contas perante à ALEAM, a fim de permitir um efetivo controle sobre a administração do erário pelo TCE/AM.

De toda forma, não há um normativo específico disciplinando de forma pormenorizada como deve o TCE/AM prestar contas perante a ALEAM. O regimento interno da ALEAM se limita:

Art. 88. A Assembleia Legislativa pode formular e apreciar Projeto de: Lei, Decreto Legislativo e Resolução Legislativa.

§ 2º O Projeto de Decreto Legislativo regula matérias de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, sem a sanção do Governador, visando tratar dos seguintes assuntos:

V - apreciação das contas do Tribunal de Contas;

De pronto, observa-se a necessidade de uma lei regulamentando o art. 41 da Constituição do Amazonas, o que se pretende apresentar no anexo deste trabalho um anteprojeto de lei para ser encaminhado à ALEAM. A norma é clara, plenamente aplicável, sendo, portanto, de eficácia plena. No entanto, por certo, um detalhamento do procedimento trará mais segurança jurídica e compelirá o TCE/AM a observar o conteúdo mínimo de uma prestação de contas e a ALEAM a avaliar o cumprimento desses requisitos legais, sob pena de rejeição das contas.

Para a presente análise, todavia, partir-se-á do que o próprio TCE/AM exige em uma prestação de contas, a fim de verificar se as contas pelo TCE/AM satisfazem os seus próprios requisitos.

Como não poderia ser diferente, os requisitos para as prestações de contas estão em lei. A Lei Estadual n. 2.423, de 10 de dezembro de 1996, prevê:

Art. 2º - No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos e das despesas deles decorrentes, procedimentos licitatórios e dos termos de autorização, concessão, seção, doação, permissão de qualquer natureza a título oneroso ou gratuito, bem como a aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Art. 7º - Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - prestação de contas, o procedimento pelo qual pessoa física, órgão ou entidade, por final de gestão ou por execução de contrato formal, no todo ou em parte, prestarão contas ao órgão competente da legalidade, legitimidade e economicidade da utilização dos recursos orçamentários, da fidelidade funcional e do programa de trabalho;

Art. 8º - As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo 6º desta Lei, serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal de Contas, sob a forma de prestação ou tomada de contas, organizadas de acordo com as normas estabelecidas nesta Lei e em ato próprio.

Parágrafo Único - Nas prestações ou tomadas de contas a que alude este artigo, devem ser incluídos todos os recursos, orçamentários e extra-orçamentários, geridos, ou não, pela unidade ou entidade.

Art. 10 - Integrarão a prestação ou tomada de contas, inclusive a tomada de contas especial, dentre outros elementos estabelecidos em Regimento Interno, os seguintes:

I - relatório de gestão;

- II - relatório do tomador de contas, quando couber;
- III - relatório e certificado de auditoria, com parecer de dirigentes do órgão de controle interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas;
- IV - pronunciamento da autoridade competente de cada Poder do Estado e dos Municípios e do Tribunal de Contas, bem como das entidades da administração direta, indireta, fundacional e dos fundos;
- V - quaisquer outros documentos ou informações que o Tribunal entender necessários para o seu julgamento.

Art. 28 - Ao Tribunal de Contas compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em 60 (sessenta) dias, a contar da abertura de seu recebimento.

§ 2º - As contas serão constituídas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, pela demonstração das variações patrimoniais e pelo relatório do órgão central do sistema do controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o artigo 157, § 5º da Constituição Estadual.

Art. 32 - Para assegurar a eficácia do controle e instruir o julgamento das contas, o Tribunal de Contas efetuará a fiscalização dos atos e contratos de que resultem receita ou despesa praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial :

I - acompanhar pela publicação do Diário Oficial do estado, ou por outro meio estabelecido no Regimento Interno, a Lei relativa ao Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, o quadro de detalhamento de despesas, a abertura de créditos adicionais e o relatório bimestral de que trata o artigo 157, parágrafo 3º da Constituição Estadual;

II - receber uma via original ou autenticada dos documentos a seguir enumerados:

- a) atos relativos à programação financeira de desembolso;
- b) balancetes mensais de receita e despesa e, pelo menos bimestralmente, quadros analíticos comparativos da receita arrecadada e prevista no período e até o período considerado, bem como quadros sintéticos da despesa fixada e empenhada;
- c) relatórios dos órgãos encarregados do controle interno;
- d) relação dos responsáveis por dinheiros, bens e valores, com as atualizações decorrentes de qualquer alteração;
- e) cópia dos editais de licitação, acompanhados da documentação, que a eles diga respeito, ou dos atos de dispensa, inexigibilidade daquela, acompanhados de seus fundamentos e justificativas, quando for o caso;
- f) cópia autenticada dos contratos, inclusive dos administrativos e dos convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres e, quando decorrentes de licitação, cópia de todo o processo licitatório, inclusive o projeto básico;
- g) informação, que solicitar, sobre a administração dos créditos e outros que julgar necessárias;

III - realizar, por iniciativa própria, na forma estabelecida em Resolução, inspeções “in loco” e auditorias;

IV - fiscalizar, na forma de Resolução, a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado e Municípios, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

V - fiscalizar, na forma estabelecida no Regimento Interno, a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, ao Estado ou aos Municípios, e também recursos oriundo de empresas privadas, por doações, e prestação de serviços, inclusive às suas fundações

A Lei Orgânica do TCE/AM preconiza que nas prestações de contas devem constar todos os recursos, orçamentários e extra-orçamentários, geridos, ou não, pela unidade ou entidade, especificando os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, pela

demonstração das variações patrimoniais e pelo relatório do órgão central do sistema do controle interno.

No mais, necessário juntar ainda: a) atos relativos à programação financeira de desembolso; b) balancetes mensais de receita e despesa e, pelo menos bimestralmente, quadros analíticos comparativos da receita arrecadada e prevista no período e até o período considerado, bem como quadros sintéticos da despesa fixada e empenhada; c) relatórios dos órgãos encarregados do controle interno; d) relação dos responsáveis por dinheiros, bens e valores, com as atualizações decorrentes de qualquer alteração; e) cópia dos editais de licitação, acompanhados da documentação, que a eles diga respeito, ou dos atos de dispensa, inexigibilidade daquela, acompanhados de seus fundamentos e justificativas, quando for o caso; f) cópia autenticada dos contratos, inclusive dos administrativos e dos convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres e, quando decorrentes de licitação, cópia de todo o processo licitatório, inclusive o projeto básico; g) informação, que solicitar, sobre a administração dos créditos e outros que julgar necessárias;

Em suma, devem constar na prestação de contas cópia de todos os procedimentos licitatórios, todos os contratos administrativos e dos procedimentos de despesas (empenho, liquidação e pagamento).

A resolução n. 04, de 16 de março de 2016, do TCE/AM sistematiza os requisitos legais para uma prestação de contas:

Art. 2º. As contas anuais das entidades autárquicas, fundacionais e fundos especiais, instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual e Municipal, deverão ser protocoladas no Tribunal até o dia 31 (trinta e um) de março do exercício subsequente, conforme o disposto art. 185, § 2º, inciso III, alínea “a”, da Resolução nº 04, de 23 de maio de 2002, compostas pelos seguintes elementos:

I – Ofício de encaminhamento, assinado pela autoridade competente, devidamente qualificada, contendo a relação dos documentos apresentados na Prestação de Contas;

II – Relação dos Responsáveis, contendo: nome, cargo ou função, identidade, CPF e endereço residencial completo do gestor, dos membros dos órgãos responsáveis por atos de gestão, dos tesoureiros ou pagadores, do responsável pelo controle interno e dos membros da Comissão de Licitação, se houver; atos e datas de suas nomeações ou

designações; período de gestão de cada responsável no decurso do exercício financeiro;

III – Certidão contendo o nome dos dirigentes e integrantes da Presidência, Diretoria, Conselhos, especificando cargo ou função e matrícula do ordenador de despesas principais, dos ordenadores secundários, dos responsáveis pelo controle interno, tesouraria, almoxarifado, patrimônio e fundos especiais, com os respectivos períodos de gestão, afastamentos e substituições;

IV – Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas;

V – Demonstração da receita e despesa segundo as categorias econômicas;

VI – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada;

VII – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada;

VIII – Balanço Orçamentário (Anexo 12 da Lei Federal nº. 4320/64);

VIX – Balanço Financeiro (Anexo 13 da Lei Federal nº. 4320/64);

X – Balanço Patrimonial (Anexo 14 da Lei Federal nº. 4320/64);

XI – Cópia do Balanço Patrimonial do Exercício Anterior;

XII – Balancetes, diários e razão contábeis;

XIII – Demonstração das Variações Patrimoniais;

XIV – Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo 17 da Lei Federal nº. 4320/64);

XV – Demonstrativo da Dívida Fundada Interna;

XVI – Demonstrativo da Dívida Fundada Externa;

XVII – Demonstrativo do Ativo Permanente (bens Móveis e Imóveis), de forma individualizada, por unidade de departamento;

XVIII – Demonstrativo detalhado do Passivo Financeiro, incluindo relação detalhada dos restos a pagar, identificando a classificação institucional, funcional e estrutural programática da despesa;

XIX – Relatórios de pagamentos;

XX – Quadros, tabelas e folhas de pagamento, inclusive folhas extras;

XXI – memória de cálculo que demonstre o cumprimento do limite máximo de que trata o artigo 6º, VIII da Lei Federal nº 9.717/1998 e artigo 15 da Portaria nº 402/2008 do Ministério da Previdência Social,

nos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, contendo: o valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior; o total das despesas administrativas do RPPS no exercício a que se refere as contas; o limite de taxa de administração fixado na Lei Municipal/Estadual que trata do RPPS;

XXII – documentos relativos aos recolhimentos para o INSS e FGTS e demais tributos e contribuições;

XXIII – Parecer atuarial dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores;

XXIV – Informar quais os sistemas de Controle Orçamentário, Financeiro e Contábil utilizados;

XXV – Exemplar do Diário Oficial que tenha publicado os balanços orçamentário, financeiro, patrimonial e a demonstração das variações patrimoniais;

XXVI – Relatório Anual, no qual se faça referência à execução orçamentária, financeira e patrimonial, e seus resultados, inclusive as suas principais realizações;

XXVII – Ato de Fixação da Remuneração e Demonstrativos dos Pagamentos efetuados aos presidentes, diretores e conselheiros, quando couber, acompanhados da cópia do Diário Oficial que o publicou;

XXVIII – Parecer da auditoria, Controle Interno e/ou do Conselho Fiscal, quando couber;

XXIX – Relação das provisões ou repasses recebidos, especificando a data, número se houver, e valor;

XXX – Demonstrativo dos Recebimentos e Pagamentos Independentes da Execução Orçamentária;

XXXI – Demonstrativo das Subvenções e Auxílios Concedidos no período, quando for o caso, pagos ou não pagos;

XXXII – Relação de restos a pagar, pagos e cancelados no exercício, identificando os valores processados e os não processados do exercício inspecionado, incluindo-se os porventura remanescentes de exercícios anteriores, elencando-os por número de ordem, número dos

empenhos/ano, a dotação, valor e nome do credor, informando-se o número de inscrição no CNPJ ou CPF, fazendo-se constar a data do contrato e do empenho e, se processados, a data da liquidação, discriminando a classificação funcional programática, as respectivas dotações, valores, datas e beneficiários;

XXXIII – Identificação das despesas, liquidadas ou não, que por falta de disponibilidade financeira deixaram de integrar os restos a pagar do exercício;

XXXIV – Justificativas dos cancelamentos dos restos a pagar;

XXXV – Relação das licitações realizadas, separadas por modalidade, constando número do processo administrativo, número da licitação, data da abertura, objeto, vencedor (es), valor e data de eventual contrato e número da Nota de Empenho e a relação das dispensas e inexigibilidades;

XXXVI – Lista dos contratos de gestão, se houver, bem como relatório de acompanhamentos das metas estabelecidas para o contratado;

XXXVII – Relação dos Contratos, dos Convênios e respectivas prestações de contas, ajustes e congêneres, e seus Aditivos, firmados no exercício, mencionando número do ajuste, data, partes, objeto, valor, modalidade da licitação ou fundamento da dispensa ou inexigibilidade e número da Nota de Empenho;

XXXVIII – Relação dos Auxílios, Subvenções e Contribuições Recebidos, constando órgão concessor, objeto, valor e data do recebimento;

XXXIX – Relação nominal dos Adiantamentos concedidos, devendo constar: valor, número de empenho e dotação, bem como das respectivas prestações de contas;

XL – Inventário dos Bens Patrimoniais;

XLI – Inventário do estoque com relatório dos materiais existentes, no final do exercício, devendo o controle de entrada e saída dos mesmos estar disponível para fiscalização;

XLII – Extratos bancários, inclusive das aplicações financeiras, em que conste o saldo no último dia útil de dezembro, acompanhado da respectiva conciliação, se for o caso;

XLIII – Pasta de portarias e atos normativos;

XLIV – Demais documentos que se fizerem necessários no decorrer dos trabalhos de inspeção;

XLV – Declaração firmada pela autoridade competente, na qual reconhece e assume a responsabilidade pela veracidade das informações e dados remetidos ao Tribunal;

XLVI – Alterações estatutárias havidas no exercício ou declaração expressa de sua não ocorrência.

§1º. Os demonstrativos contábeis e os Balanços, deverão ser assinados pelo Gestor, Ordenador da Despesa e por profissional legalmente habilitado pelo Conselho Regional de Contabilidade, devendo constar de Declaração de Habilitação Profissional – DHP, comprobatória da Regularidade do Contabilista, nos termos do art. 28, da Resolução CRF nº 825/98.

Observa-se que são quarenta e seis incisos com requisitos. Na presente análise nos limitaremos aos treze itens que reputamos mais importante para um efetivo controle, quais sejam:

IV – Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas;

V – Demonstração da receita e despesa segundo as categorias econômicas;

VI – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada;

VII – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada;

VIII – Balanço Orçamentário (Anexo 12 da Lei Federal nº. 4320/64);

VIX – Balanço Financeiro (Anexo 13 da Lei Federal nº. 4320/64);

X – Balanço Patrimonial (Anexo 14 da Lei Federal nº. 4320/64);

XIX – Relatórios de pagamentos;

XX – Quadros, tabelas e folhas de pagamento, inclusive folhas extras;

XXXV – Relação das licitações realizadas, separadas por modalidade, constando número do processo administrativo, número da licitação, data da abertura, objeto, vencedor (es), valor e data de eventual contrato e número da Nota de Empenho e a relação das dispensas e inexigibilidades;

XXXVI – Lista dos contratos de gestão, se houver, bem como relatório de acompanhamentos das metas estabelecidas para o contratado;

XXXVII – Relação dos Contratos, dos Convênios e respectivas prestações de contas, ajustes e congêneres, e seus Aditivos, firmados no exercício, mencionando número do ajuste, data, partes, objeto, valor, modalidade da licitação ou fundamento da dispensa ou inexigibilidade e número da Nota de Empenho;

XLII – Extratos bancários, inclusive das aplicações financeiras, em que conste o saldo no último dia útil de dezembro, acompanhado da respectiva conciliação, se for o caso;

3.1 Das contas de 2019

A conta do ano de 2019 foi apresentada a ALEAM mediante o Ofício n. 237/2020, de 24 de abril de 2020, da lavra do então presidente Conselheiro Mário Manoel Coelho de Mello.

Acessando o link <https://sapl.al.am.leg.br/materia/144600/documentoacessorio> é possível acessar os documentos apresentados pelo TCE/AM à ALEAM, quais sejam:

1. Relatório sobre a Execução Orçamentária e Financeira do exercício de 2019;
2. Publicações do Relatório de Gestão Fiscal;
3. Demonstrativo dos Créditos Orçamentários Autorizados;
4. Repasse Legal Recebido;
5. Demais repasses recebidos;
6. Transferências entre Contas da mesma Unidade Gestora - Recebido;
7. Receitas Segundo as Categorias Econômicas;
8. Despesas Segundo as Categorias Econômicas;

9. Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada;
10. Balanço Financeiro;
11. Conciliações Bancárias das Contas nº 416.421-0; 82.884-P, 33.809-5, 52.880-3, 58.932-2, 12.191-6 Banco Bradesco S/A; 2018-1 – Caixa Econômica Federal e 6398-3;
12. Demonstrativo dos Depósitos Restituíveis e Valores vinculados (Balancete);
13. Restos a Pagar Processados e Não processados de 2018 pagos no exercício de 2019;
14. Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do exercício 2019;
15. Demonstrativo da Dívida Flutuante;
16. Adiantamentos Concedidos a comprovar;
17. Movimentação Intergestora;
18. Parecer nº 01/2020, do Controle Interno deste Tribunal de Contas do Estado do Amazonas;
19. Memorando nº 03/2020-SG.

Observa-se que dos treze itens separados para análise, exsurge evidente a ausência de quatro fundamentais: 1) Quadros, tabelas e folhas de pagamento, inclusive folhas extras; 2) Relação das licitações realizadas, separadas por modalidade, constando número do processo administrativo, número da licitação, data da abertura, objeto, vencedor (es), valor e data de eventual contrato e número da Nota de Empenho e a relação das dispensas e inexigibilidades; 3) Lista dos contratos de gestão, se houver, bem como relatório de acompanhamentos das metas estabelecidas para o contratado; e 4) Relação dos Contratos, dos Convênios e respectivas prestações de contas, ajustes e congêneres, e seus Aditivos, firmados no exercício, mencionando número do ajuste, data, partes, objeto, valor, modalidade da licitação ou fundamento da dispensa ou inexigibilidade e número da Nota de Empenho.

Os pagamentos realizados a servidores, prestadores de serviço e fornecedores por certo é o ponto central de um órgão técnico que não desenvolve políticas públicas. Não há como saber, portanto, se os servidores e membros receberam benefícios remuneratórios nos estritos limites legais ou não.

Outrossim, consultando as contas não há cópia de qualquer procedimento licitatório, contrato administrativo ou dos procedimentos inerentes ao pagamento de fornecedores (empenho, liquidação e pagamento). O TCE/AM junta o relatório do pagamento da conta contábil onde consta os pagamentos realizados, mas sem os documentos necessários não há como confrontar se foram realizados corretamente ou não.

O TCE/AM se limita a informar a previsão inicial orçamentária e a execução dela:

QUADRO COMPARATIVO DO CRÉDITO FIXADO X CRÉDITO AUTORIZADO POR PROGRAMA

PROGRAMA		CRÉDITO		VARIÇÃO	
		FIXADO	AUTORIZADO	VALOR	%
01.032.0056.2055	FISCALIZAÇÃO EXTERNA DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS	2.500.000,00	2.204.813,98	- 295.186,02	- 11,81
01.122.0056.2126	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	122.471.000,00	160.554.673,12	38.083.673,12	31,10
01.122.0056.2466	MANUTENÇÃO DA UNIDADE ADMINISTRATIVA	25.384.000,00	53.289.994,97	27.905.994,97	109,94
01.126.0056.2056	DESENVOLVIMENTO DE INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS DE CONTROLES INFORMATIZADOS	4.500.000,00	2.258.931,38	- 2.241.068,62	- 49,80
01.128.0056.2093	ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS DO TCE	1.000.000,00	924.142,18	- 75.857,82	- 7,59
01.302.0056.2057	ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES	12.400.000,00	14.496.741,37	2.096.741,37	16,91
01.331.0056.2058	AMPARO AO SERVIDOR DO TCE	13.750.000,00	17.193.206,77	3.443.206,77	25,04
01.122.3287.2516	MANUTENÇÃO DE GESTÃO DA FUNDAÇÃO AMAZONPREV	1.000,00	-	- 1.000,00	- 100,00
01.272.0002.0001	ENCARGOS COM PESSOAL INATIVOS E PENSIONISTAS	54.201.000,00	36.874.115,97	- 17.326.884,03	- 31,97
28.846.0003.0023	CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO	1.000,00	-	- 1.000,00	- 100,00
	TOTAL	236.208.000,00	287.796.619,74	51.588.619,74	21,84

EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

PROGRAMA		CRÉDITO AUTORIZADO	DESPESA EMPENHADA	DESPESA LIQUIDADADA	DESPESA PAGA
01.032.0056.2055	FISCALIZAÇÃO EXTERNA DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS (FONTE 100)	2.204.813,98	2.204.813,98	2.161.293,98	2.160.993,98
01.122.0056.2126	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (FONTES 100 E 300)	160.554.673,12	160.535.542,90	150.983.096,22	150.983.096,22

01.122.0056.2466	MANUTENÇÃO DA UNIDADE ADMINISTRATIVA (FONTES 100, 285 E 300)	53.289.994,97	50.256.312,39	45.172.017,52	45.172.001,12
01.126.0056.2056	DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS DE CONTROLES INFORMATIZADOS (FONTE 100)	2.258.931,38	2.258.931,38	2.096.058,76	2.096.058,76
01.128.0056.2093	ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS DO TCE (FONTE 100)	924.142,18	924.142,18	924.142,18	924.142,18
01.302.0056.2057	ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES (FONTE 100)	14.496.741,37	14.496.741,37	13.945.061,54	13.945.061,54
01.331.0056.2058	AMPARO AO SERVIDOR DO TCE (FONTE 100)	17.193.206,77	17.193.206,77	17.193.206,77	17.193.206,77
01.122.3287.2516	MANUTENÇÃO DE GESTÃO DA FUNDAÇÃO AMAZONPREV	-	-	-	-
01.272.0002.0001	ENCARGOS COM PESSOAL INATIVO E PENSIONISTAS (FONTES 100 E 300)	36.874.115,97	36.874.095,97	36.006.594,53	36.006.594,53
28.846.0003.0023	CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EN JULGADO	-	-	-	-
	TOTAL	287.796.619,74	284.743.786,94	268.481.471,50	268.481.155,10

1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - RECURSOS DO TESOIRO (FR 100/300)	VALOR (R\$)
Aposentadoria do RPPS	21.849.661,99
Pensões do RPPS	4.106.770,95
Outros Benefícios Previdenciários do Servidor ou do Militar	7.245,48
Vencimento e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	119.669.716,90
Vencimento e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	1.463.277,00
Obrigações Patronais	19.322.602,93
Outras Despesas Variáveis	104.033,68
Despesas de Exercícios Anteriores	29.511.921,61
Ressarcimento de Pessoal Requisitado	614.733,01
TOTAL	196.649.963,55
3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES - RECURSOS DO TESOIRO (FR 100/300)	VALOR (R\$)
Contribuições	2.891.337,96
Outros Benefícios Assistenciais do Servidor ou do Militar	65.957,52
Diárias	5.179.217,27
Material de Consumo	1.181.496,32
Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras	30.000,00

Passagens e Despesas com Locomoção	1.884.949,14
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	4.338.530,99
Locação de Mão de Obra	4.297.277,45
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	29.190.785,25
Serviços de Tecnologia da informação e Comunicação - Pessoa Jurídica	521.917,04
Auxílio Alimentação	16.845.052,48
Obrigações Tributárias e Contributivas	2.420,63
Auxílio Transporte	1.009.814,30
Despesas de Exercícios Anteriores	830.877,33
Indenizações e Restituições	425.871,74
TOTAL	68.695.505,42
4 - INVESTIMENTO - RECURSOS DO TESOUREO (FR 100/300)	VALOR (R\$)
Serviços de Tecnologia da informação e Comunicação - Pessoa Jurídica	73.953,00
Obras e Instalações	16.791.125,51
Equipamentos e Material Permanente	2.533.239,46
TOTAL	19.398.317,97
TOTAL GERAL	284.743.786,94

Seria imprescindível a especificação dos pagamentos de remuneração, subsídios, verbas indenizatórias, bonificações etc efetuados aos conselheiros, auditores, procuradores de contas e demais servidores do TCE/AM, com a respectiva previsão legal, possibilitando o controle sobre esses atos administrativos.

O parecer do controle interno n. 01/2020 do TCE/AM, referente ao ano de 2019, cita os procedimentos licitatórios realizados, mas não há o colacionamento desses autos na prestação de contas junto à ALEAM:

“Auditoria dos atos administrativos, licitações, contratos e convênios formalizados, fiscalização concomitante da execução orçamentária com expedição de 277 Laudos Técnicos e 409 Pareceres Técnicos.

- Foram realizados 17 (dezessete) procedimentos licitatórios, no qual se confirmou o atendimento da legislação específica, realizados pela Comissão Permanente de Licitação, denominada de CPL, composta por 7 (sete) servidores, e autorizada pela Portaria TCE nº 100/2019 – GPDRH, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE no dia 19/02/2019, página 07 da Edição nº 2002.”

Com efeito, resta claro que o TCE/AM forneceu acesso aos procedimentos licitatórios ao controle interno, mas não procedeu da mesma forma com o controle externo da ALEAM.

A análise da apreciação dessas contas ocorrerá no subtópico 3.5 do presente capítulo.

3.2 Das contas de 2020

As contas de 2020 podem ser integralmente acessadas pelo site da ALEAM no link <https://sapl.al.am.leg.br/materia/148296/documentoaccessorio> e nelas foram relacionados os seguintes documentos:

1. Relatório sobre a Execução Orçamentária e Financeira do exercício de 2020;
2. Publicações do Relatório de Gestão Fiscal;
3. Demonstrativo dos Créditos Orçamentários Autorizados;
4. Repasse Legal Recebido;
5. Demais repasses recebidos;
6. Transferências entre Contas da mesma Unidade Gestora - Recebido;
7. Receitas Segundo as Categorias Econômicas;
8. Despesas Segundo as Categorias Econômicas;
9. Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada;
10. Balanço Orçamentário 2020;
11. Balanço Financeiro de 2020;
11. Conciliações Bancárias das Contas e Extratos Bancários do mês de dezembro/2020;
12. Demonstrativo dos Depósitos Restituíveis e Valores vinculados (Balancete);
13. Restos a Pagar Processados e Não processados de 2019 pagos no exercício de 2020;
14. Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do exercício 2020;
15. Demonstrativo da Dívida Flutuante;
17. Balanço Patrimonial;
18. Demonstração de variações cambiais;
19. Adiantamentos Concedidos a comprovar;
20. Movimentação Intergestora;

21. Parecer do controle Interno deste Tribunal de Contas do Estado do Amazonas;
22. Memorando 18/2021, do controle interno do TCE/AM;
23. Inventários dos Bens Patrimoniais;
24. Relatório de Encerramento de Exercício Financeiro-2020.

As exigências do próprio TCE/AM para as contas a serem prestadas por outros órgãos junto aquela Corte estão previstas no art. 2º, art. 7º, inciso I, art. 8º, parágrafo único, art. 10 e incisos, art. 28, §2º, art. 32, incisos I a V, todos da Lei Orgânica do TCE/AM, Lei 2.423, de 10 de dezembro de 1996, além do art. 2º, incisos I a XLVI, inclusive o §1º, da Resolução n. 04, de 16 de março de 2016.

Novamente, para esta análise nos restringiremos especificamente aos incisos IV a X, XIX, XX, XXXV a XXXVII e XLII do art. 2º da Resolução n. 04/2016 do TCE/AM. Os artigos mencionados já foram transcritos acima.

Observa-se que dos treze itens separados para análise, exsurge evidente a ausência de quatro fundamentais: 1) Quadros, tabelas e folhas de pagamento, inclusive folhas extras; 2) Relação das licitações realizadas, separadas por modalidade, constando número do processo administrativo, número da licitação, data da abertura, objeto, vencedor (es), valor e data de eventual contrato e número da Nota de Empenho e a relação das dispensas e inexigibilidades; 3) Lista dos contratos de gestão, se houver, bem como relatório de acompanhamentos das metas estabelecidas para o contratado; e 4) Relação dos Contratos, dos Convênios e respectivas prestações de contas, ajustes e congêneres, e seus Aditivos, firmados no exercício, mencionando número do ajuste, data, partes, objeto, valor, modalidade da licitação ou fundamento da dispensa ou inexigibilidade e número da Nota de Empenho.

A ausência destes documentos estão também em desacordo com o previsto no art. 316 e seguintes do Regimento Interno do TCE/AM, Resolução n. 04, de 23 de maio de 2002, que preveem a aglutinação destes documentos também nas contas do TCE/AM:

Art. 316. As contas do Tribunal serão organizadas e processadas pelo disposto nos artigos 226 e 227, além das disposições específicas acerca dos contratos (art. 244 a 252), convênios e outros ajustes (art. 253 a 257) de que o Tribunal participe, bem assim dos atos administrativos de gestão de pessoal (art. 259 a 268) e dos adiantamentos que conceda (art. 243).

§ 1.º Dos balancetes apresentados pela Secretaria-Geral do Tribunal não será necessário constar os documentos originais de despesa e as informações, nos termos de Resolução específica, poderão ser apresentadas em meio magnético.

§ 2.º Os prazos para a apresentação dos balancetes, da prestação anual e os prazos para apresentação de contratos, convênios e adiantamentos são os mesmos aplicáveis, segundo este Regimento, à Administração Direta do Estado.

Art. 317. Os processos que envolvam como parte o Tribunal e como agentes responsáveis os seus ordenadores de despesas e administradores terão distribuição normal.

Art. 318. Os relatórios a que se refere o § 1.º do artigo 141 da Lei n.º 2.423/96 conterão, além de outros elementos, a resenha das atividades específicas no tocante ao julgamento de contas e à apreciação de processos de fiscalização a cargo do Tribunal, consoante os critérios determinados em Resolução específica

As contas se limitaram a relatar por meio de quadros e gráficos a execução orçamentária, sem colacionar qualquer documento comprobatório, em especial quanto ao pagamento de servidores e fornecedores (empenho, liquidação e pagamento).

QUADRO COMPARATIVO DO CRÉDITO FIXADO X CRÉDITO AUTORIZADO POR PROGRAMA

PROGRAMA		CRÉDITO		VARIÇÃO	
		FIXADO	AUTORIZADO	VALOR	%
01.032.0056.2055	FISCALIZAÇÃO EXTERNA DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS	2.500.000,00	1.489.500,00	- 1.010.500,00	- 40,42
01.122.0056.2126	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	149.967.000,00	160.591.500,00	10.624.500,00	7,08
01.122.0056.2466	MANUTENÇÃO DA UNIDADE ADMINISTRATIVA	39.624.000,00	37.034.000,00	- 2.590.000,00	- 6,54
01.126.0056.2056	DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS DE CONTROLES INFORMATIZADOS	2.603.000,00	2.256.500,00	- 346.500,00	- 13,31
01.128.0056.2093	ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS DO TCE	1.400.000,00	143.000,00	- 1.257.000,00	- 89,79

01.302.0056.2057	ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES	17.133.000,00	18.123.000,00	990.000,00	5,78
01.331.0056.2058	AMPARO AO SERVIDOR DO TCE	9.800.000,00	16.545.500,00	6.745.500,00	68,83
01.122.3287.2516	MANUTENÇÃO DE GESTÃO DA FUNDAÇÃO AMAZONPREV	10.780.000,00	25.376.000,00	14.596.000,00	135,40
01.272.0002.0001	ENCARGOS COM PESSOAL INATIVOS E PENSIONISTAS CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO	22.199.000,00	9.697.000,00	-	-
28.846.0003.0023	CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO	1.000,00	1.000,00	-	-
	TOTAL	256.007.000,00	271.257.000,00	15.250.000,00	5,96

EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

PROGRAMA		CRÉDITO AUTORIZADO	DESPESA EMPENHADA	DESPESA LIQUIDADADA	DESPESA PAGA
01.032.0056.2055	FISCALIZAÇÃO EXTERNA DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS (FONTE 100)	1.489.500,00	1.458.413,25	1.458.413,25	1.458.413,25
01.122.0056.2126	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	160.591.500,00	160.450.010,60	130.617.010,60	130.617.010,60
01.122.0056.2466	MANUTENÇÃO DA UNIDADE ADMINISTRATIVA (FONTES 100, 285 E 300)	37.034.000,00	36.672.573,07	30.239.891,10	30.239.891,10
01.126.0056.2056	DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS DE CONTROLES INFORMATIZADOS (FONTE 100)	2.256.500,00	2.249.501,79	1.027.023,77	1.027.023,77
01.128.0056.2093	ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS DO TCE (FONTE 100)	143.000,00	141.146,91	137.146,91	137.146,91
01.302.0056.2057	ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES (FONTE 100)	18.123.000,00	18.121.937,42	17.028.482,97	17.028.482,97
01.331.0056.2058	AMPARO AO SERVIDOR DO TCE (FONTE 100)	16.545.500,00	16.545.180,94	16.420.968,94	16.420.968,94
01.122.3287.2516	MANUTENÇÃO DE GESTÃO DA FUNDAÇÃO AMAZONPREV (FONTE 100)	25.376.000,00	25.197.557,69	25.197.557,69	25.197.557,69
01.272.0002.0001	ENCARGOS COM PESSOAL INATIVO E PENSIONISTAS (FONTE 100)	9.697.000,00	9.694.857,98	874.899,61	874.899,61
28.846.0003.0023	CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (FONTE 100)	1.000,00	-	-	-

	TOTAL	271.257.000,00	270.531.179,65	223.001.394,84	223.001.394,84
--	--------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - RECURSOS ORDINÁRIOS (FR 100)	VALOR (R\$)
Aposentadorias do RPPS	253.725,46
Pensões do RPPS	37.757,28
Outros Benefícios Previdenciários do Servidor ou do Militar	527,36
Vencimento e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	120.035.446,77
Vencimento e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	2.641.896,50
Obrigações Patronais	31.496.290,53
Outras Despesas Variáveis	233.459,55
Despesas de Exercícios Anteriores	39.174.526,08
Ressarcimento de Pessoal Requisitado	519.332,98
TOTAL	194.392.962,51
3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES - RECURSOS ORDINÁRIOS E OUTRAS FONTES (FR 100 E 285)	VALOR (R\$)
Contribuições	3.317.531,97
Outros Benefícios Assistenciais do Servidor ou do Militar	96.180,50
Diárias	1.781.567,51
Material de Consumo	758.160,96
Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras	5.000,00
Passagens e Despesas com Locomoção	386.902,41
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	3.443.690,13
Locação de Mão de Obra	4.744.302,36
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	30.246.204,97
Serviços de Tecnologia da informação e Comunicação - Pessoa Jurídica	5.848.891,68
Auxílio Alimentação	16.394.380,94
Obrigações Tributárias e Contributivas	19.424,00
Auxílio Transporte	673.391,20
Despesas de Exercícios Anteriores	62.622,01
Indenizações e Restituições	339.359,40
TOTAL	68.117.610,04
4 - INVESTIMENTO - RECURSOS DO TESOUREIRO (FR 100)	VALOR (R\$)
Serviços de Tecnologia da informação e Comunicação - Pessoa Jurídica	17.600,00
Obras e Instalações	1.759.826,04
Equipamentos e Material Permanente	2.243.181,06
Aquisições de Imóveis	4.000.000,00
TOTAL	8.020.607,10
TOTAL GERAL	270.531.179,65

Agrava-se a situação pois nas contas de 2020, diferente de 2019, em que pese listados, não foram apresentados os balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, as conciliações bancárias e ainda o parecer do controle interno do TCE/AM, ou, se apresentados, não foram disponibilizados pela ALEAM na internet.

No mais, embora apresente um demonstrativo das despesas com pessoal, não consta de forma pormenorizada o que foi pago aos conselheiros, auditores, procuradores de contas, inclusive a título indenizatório e bonificações, a fim de permitir um melhor controle de legalidade, legitimidade e economicidade.

Pode-se afirmar que as contas de 2020 são, na verdade, um mero relatório, distanciando-se em muito de contas prestadas.

3.3 Das contas de 2021

No ano de 2021, como se observa no link <https://sapl.al.am.leg.br/materia/156196/documentoacessorio> o TCE/AM, além das contas junta ainda os inventários de material de consumo e de bens patrimoniais.

Novamente, o TCE/AM lista 21 itens no índice de documentos:

1. Relatório sobre a Execução Orçamentária e Financeira do exercício de 2020;
2. Publicações do Relatório de Gestão Fiscal;
3. Demonstrativo dos Créditos Orçamentários Autorizados;
4. Repasse Legal Recebido;
5. Demais repasses recebidos;
6. Transferências entre Contas da mesma Unidade Gestora - Recebido;
7. Receitas Segundo as Categorias Econômicas;
8. Despesas Segundo as Categorias Econômicas;
9. Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada;
10. Balanço Orçamentário 2020;
11. Balanço Financeiro de 2020;
11. Conciliações Bancárias das Contas e Extratos Bancários do mês de dezembro/2020;

12. Demonstrativo dos Depósitos Restituíveis e Valores vinculados (Balancete);
13. Restos a Pagar Processados e Não processados de 2019 pagos no exercício de 2020;
14. Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do exercício 2020;
15. Demonstrativo da Dívida Flutuante;
17. Balanço Patrimonial;
18. Demonstração de variações cambiais;
19. Adiantamentos Concedidos a comprovar;
20. Movimentação Intergestora;
21. Parecer do controle Interno deste Tribunal de Contas do Estado do Amazonas;
22. Memorando 18/2021, do controle interno do TCE/AM;
23. Inventários dos Bens Patrimoniais;
24. Relatório de Encerramento de Exercício Financeiro-2020.

Os itens de uma prestação de contas estão previstos no art. 2º, art. 7º, inciso I, art. 8º, parágrafo único, art. 10 e incisos, art. 28, §2º, art. 32, incisos I a V, todos da Lei Orgânica do TCE/AM, Lei 2.423, de 10 de dezembro de 1996, além do art. 2º, incisos I a XLVI, inclusive o §1º, da Resolução n. 04, de 16 de março de 2016.

Para esta análise nos restringiremos especificamente aos incisos IV a X, XIX, XX, XXXV a XXXVII e XLII do art. 2º da Resolução n. 04/2016 do TCE/AM.

Observa-se que dos treze itens separados para análise, exsurge evidente a ausência de quatro fundamentais:

- 1) Quadros, tabelas e folhas de pagamento, inclusive folhas extras;
- 2) Relação das licitações realizadas, separadas por modalidade, constando número do processo administrativo, número da licitação, data da abertura, objeto, vencedor (es), valor e data de eventual contrato e número da Nota de Empenho e a relação das dispensas e inexigibilidades;
- 3) Lista dos contratos de gestão, se houver, bem como relatório de acompanhamentos das metas estabelecidas para o contratado; e
- 4) Relação dos Contratos, dos Convênios e respectivas prestações de contas, ajustes e congêneres, e seus Aditivos, firmados no exercício, mencionando número do ajuste, data, partes, objeto, valor, modalidade da licitação ou fundamento da dispensa ou inexigibilidade e número da Nota de Empenho.

A ausência destes documentos estão também em desacordo com o previsto no art. 316 e seguintes do Regimento Interno do TCE/AM, Resolução n. 04, de 23 de maio de 2002.

Os artigos mencionados já foram transcritos acima.

CRÉDITO FIXADO X CRÉDITO AUTORIZADO POR PROGRAMA

PROGRAMA		CRÉDITO		VARIÇÃO	
		FIXADO	AUTORIZADO	VALOR	%
01.032.0056.2055	FISCALIZAÇÃO EXTERNA DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS	2.500.000,00	1.824.600,00	- 675.400,00	- 27,02
01.061.0056.1555	AMPLIAÇÃO DO QUADRO FUNCIONAL DO TCE-AM	1.000,00	1.000,00	-	-
01.122.0056.2126	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	188.311.000,00	212.931.700,00	24.620.700,00	13,07
01.122.0056.2466	MANUTENÇÃO DA UNIDADE ADMINISTRATIVA	42.460.000,00	70.401.963,00	27.941.963,00	65,81
01.126.0056.2056	DESENVOLVIMENTO DE INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS DE CONTROLES INFORMATIZADOS	2.603.000,00	17.280.952,00	14.677.952,00	563,89
01.128.0056.2093	ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS DO TCE	1.500.000,00	1.587.500,00	87.500,00	5,83
01.302.0056.2057	ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES	23.050.000,00	19.187.600,00	- 3.862.400,00	- 16,76
01.331.0056.2058	AMPARO AO SERVIDOR DO TCE	15.504.000,00	16.907.000,00	1.403.000,00	9,05
01.122.3287.2516	MANUTENÇÃO DE GESTÃO DA FUNDAÇÃO AMAZONPREV	360.000,00	449.000,00	89.000,00	24,72
01.272.0002.0001	ENCARGOS COM PESSOAL INATIVOS E PENSIONISTAS	14.154.000,00	53.033.395,44	38.879.395,44	274,69
28.846.0003.0023	CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO	591.000,00	591.000,00	-	-
	TOTAL	291.034.000,00	394.195.710,44	103.161.710,44	35,45

EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

PROGRAMA		CRÉDITO AUTORIZADO	DESPESA EMPENHADA	DESPESA LIQUIDADADA	DESPESA PAGA
01.032.0056.2055	FISCALIZAÇÃO EXTERNA DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS (FONTE 100)	1.824.600,00	1.818.384,31	1.818.384,31	1.818.384,31

01.061.0056.1555	AMPLIAÇÃO DO QUADRO FUNCIONAL DO TCE-AM (FONTE 100)	1.000,00	-	-	-
01.122.0056.2126	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (FONTE 100)	212.931.700,00	212.920.982,58	173.054.243,33	173.054.243,33
01.122.0056.2466	MANUTENÇÃO DA UNIDADE ADMINISTRATIVA (FONTES 100, 285, 300 E 485)	70.401.963,00	70.106.073,97	61.193.346,29	61.193.346,29
01.126.0056.2056	DESENVOLVIMENTO DE INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS DE CONTROLES INFORMATIZADOS (FONTE 100)	17.280.952,00	17.274.535,87	12.206.524,80	12.206.524,80
01.128.0056.2093	ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS DO TCE (FONTE 100)	1.587.500,00	1.575.649,55	1.570.649,55	1.570.649,55
01.302.0056.2057	ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES (FONTE 100)	19.187.600,00	19.187.017,14	18.555.020,10	18.555.020,10
01.331.0056.2058	AMPARO AO SERVIDOR DO TCE (FONTE 100)	16.907.000,00	16.897.425,82	16.897.425,82	16.897.425,82
01.122.3287.2516	MANUTENÇÃO DE GESTÃO DA FUNDAÇÃO AMAZONPREV (FONTE 100)	449.000,00	448.964,43	448.964,43	448.964,43
01.272.0002.0001	ENCARGOS COM PESSOAL INATIVOS E PENSIONISTAS (FONTES 100 E 300)	53.033.395,44	52.999.483,48	32.883.059,51	32.883.059,51
28.846.0003.0023	CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (FONTE 100)	591.000,00	590.881,49	590.881,49	590.881,49
	TOTAL	394.195.710,44	393.819.398,64	319.218.499,63	319.218.499,63

1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - RECURSOS ORDINÁRIOS (FR 100 E 300)	VALOR (R\$)
Aposentadoria do RPPS	3.671.603,32
Pensões do RPPS	145.796,90
Vencimento e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	133.971.261,96
Vencimento e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	2.920.187,00
Obrigações Patronais	40.689.999,73
Outras Despesas Variáveis	188.599,81
Sentenças Judiciais	590.881,49
Despesas de Exercícios Anteriores	83.540.735,98
Ressarcimento de Pessoal Requisitado	639.289,53
TOTAL	266.358.355,72
3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES - RECURSOS ORDINÁRIOS E OUTRAS FONTES (FR 100, 300 E 485)	VALOR (R\$)
Contribuições	4.367.746,29

Outros Benefícios Assistenciais do Servidor ou do Militar	129.706,98
Diárias	6.029.703,80
Material de Consumo	1.028.413,34
Passagens e Despesas com Locomoção	3.296.582,50
Serviços de Consultoria	503.600,00
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	2.462.377,45
Locação de Mão de Obra	5.028.590,94
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	63.005.288,63
Serviços de Tecnologia da informação e Comunicação - Pessoa Jurídica	4.377.067,61
Auxílio Alimentação	16.856.128,02
Obrigações Tributárias e Contributivas	13.615,13
Auxílio Transporte	411.584,48
Despesas de Exercícios Anteriores	161.244,98
Indenizações e Restituições	34.518,75
TOTAL	107.706.168,90
4 - INVESTIMENTO - RECURSOS ORDINÁRIOS (FR 100)	VALOR (R\$)
Serviços de Tecnologia da informação e Comunicação - Pessoa Jurídica	6.107.884,01
Obras e Instalações	760.950,82
Equipamentos e Material Permanente	12.886.039,19
TOTAL	19.754.874,02
TOTAL GERAL	393.819.398,64

As contas de 2021 são similares as de 2019, demonstrando que as de 2020 não estavam congruentes com o modelo adotado pelo próprio TCE/AM. Nesta o TCE/AM volta a juntar os balanços e as conciliações bancárias, por exemplo.

De toda forma, mesmo nas contas de 2021 não foram juntados os pagamentos realizados a servidores, prestadores de serviço e fornecedores que constituem a despesa majoritária de um órgão técnico que não desenvolve políticas públicas e, portanto, realiza poucos investimentos. Não há como saber, portanto, se os servidores e membros receberam benefícios remuneratórios nos estritos limites legais ou não.

Outrossim, consultando as contas não há cópia de qualquer procedimento licitatório, contrato administrativo ou dos procedimentos inerentes ao pagamento de fornecedores (empenho, liquidação e pagamento). O TCE/AM junta o relatório do pagamento da conta contábil onde consta os pagamentos realizados, mas sem os documentos necessários não há como confrontar se foram realizados corretamente ou não.

O TCE/AM se limita a informar a previsão inicial orçamentária e a execução dela, portanto.

O parecer do controle interno n. 01/2022 do TCE/AM, referente ao exercício de 2021

“RECEITAS E DESPESAS

Em atendimento ao disposto no art. 46, incisos I e III, Resolução 04/2002 (Regimento Interno TCE-AM), ESTA Diretoria de Controle Interno acompanhou a Execução Orçamentária e Financeira em todas as suas fases com a finalidade de verificar a comprovação da legalidade e da regularidade dos atos da gestão.

O volume de receitas no período atingiu o total de R\$ 528.171.696,63 (quinhentos e vinte e oito milhões, cento e setenta e um mil seiscentos e noventa e seis reais e sessenta e três centavos). Já o volume de despesas no período atingiu o total de R\$ 393.819.398,64 (trezentos e noventa e três milhões, oitocentos e dezenove mil, trezentos e noventa e oito reais e sessenta e quatro centavos).

ATOS ADMINISTRATIVOS, LICITAÇÕES E CONTRATOS

Auditoria dos atos administrativos, licitações, contratos e convênios formalizados: fiscalização concomitante da execução orçamentária com expedição 328 (trezentos e vinte e oito) Laudos Técnicos e 357 (trezentos e cinquenta e sete) Pareceres Técnicos.

Foram realizados 16 (dezesesseis) procedimentos Licitatórios, nos quais se confirmou o atendimento da legislação específica, realizados pela Comissão Permanente de Licitação, denominada de CPL, composta por 7 (sete) servidores, autorizada pela Portaria nº 58/2020-GPDRH, publicada no Diário Oficial Eletrônico no dia 28 de janeiro de 2020, edição nº 2225 páginas 43 e 44.”

O controle interno do TCE/AM menciona os procedimentos licitatórios, contratos e convênios, no entanto, estes não foram juntados à prestação de contas de 2021 perante à ALEAM.

3.4 Das contas de 2022

Na prestação de contas de 2022, como se observa no link <https://sapl.al.am.leg.br/materia/162607/documentoacessorio> foram juntados o inventário de material tombado patrimonial e descrição do material de consumo. Nesta prestação pela primeira vez nos anos analisados o TCE/AM apresenta as contas em separado do Fundo de Apoio ao Exercício do Controle Externo - FAECE, mencionado nas contas anteriores, mas não detalhado como em 2022.

Nas contas de 2022 da unidade gestora do TCE/AM foram descritos os seguintes itens:

1. Relatório sobre a Execução Orçamentária e Financeira do exercício de 2020;
2. Publicações do Relatório de Gestão Fiscal;
3. Demonstrativo dos Créditos Orçamentários Autorizados;
4. Repasse Legal Recebido;
5. Demais repasses recebidos;
6. Transferências entre Contas da mesma Unidade Gestora - Recebido;
7. Receitas Segundo as Categorias Econômicas;
8. Despesas Segundo as Categorias Econômicas;
9. Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada;
10. Balanço Orçamentário 2020;
11. Balanço Financeiro de 2020;
11. Conciliações Bancárias das Contas e Extratos Bancários do mês de dezembro/2020;
12. Demonstrativo dos Depósitos Restituíveis e Valores vinculados (Balancete);
13. Restos a Pagar Processados e Não processados de 2019 pagos no exercício de 2020;
14. Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do exercício 2020;
15. Demonstrativo da Dívida Flutuante;
17. Balanço Patrimonial;
18. Demonstração de variações cambiais;
19. Adiantamentos Concedidos a comprovar;
20. Movimentação Intergestora;
21. Parecer do controle Interno deste Tribunal de Contas do Estado do Amazonas;

22. Memorando 18/2021, do controle interno do TCE/AM;
23. Inventários dos Bens Patrimoniais;
24. Relatório de Encerramento de Exercício Financeiro-2020.

Observa-se a ausência de quatro itens fundamentais, previsto no art. 2º da Resolução n. 04/2016 do TCE/AM, normativo que compila as exigências legais anteriormente já detalhadas:

- 1) Quadros, tabelas e folhas de pagamento, inclusive folhas extras;
- 2) Relação das licitações realizadas, separadas por modalidade, constando número do processo administrativo, número da licitação, data da abertura, objeto, vencedor (es), valor e data de eventual contrato e número da Nota de Empenho e a relação das dispensas e inexigibilidades;
- 3) Lista dos contratos de gestão, se houver, bem como relatório de acompanhamentos das metas estabelecidas para o contratado; e
- 4) Relação dos Contratos, dos Convênios e respectivas prestações de contas, ajustes e congêneres, e seus Aditivos, firmados no exercício, mencionando número do ajuste, data, partes, objeto, valor, modalidade da licitação ou fundamento da dispensa ou inexigibilidade e número da Nota de Empenho.

As contas se limitaram a relatar por meio de quadros e gráficos a execução orçamentária, sem colacionar qualquer documento comprobatório, em especial quanto ao pagamento de servidores e fornecedores (empenho, liquidação e pagamento).

CRÉDITO FIXADO X CRÉDITO AUTORIZADO POR PROGRAMA

PROGRAMA		CRÉDITO		VARIAÇÃO	
		FIXADO	AUTORIZADO	VALOR	%
01.032.0056.2055	FISCALIZAÇÃO EXTERNA DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS	1.950.000,00	1.703.469,21	- 246.530,79	- 12,64
01.032.0056.1563	CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO ANEXO DO TCE-AM	1.000,00	-	- 1.000,00	- 100,00
01.061.0056.1555	AMPLIAÇÃO DO QUADRO FUNCIONAL DO TCE-AM	1.000,00	-	- 1.000,00	- 100,00
01.122.0056.2126	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	188.086.000,00	194.057.610,27	5.971.610,27	3,17
01.122.0056.2466	MANUTENÇÃO DA UNIDADE ADMINISTRATIVA	53.569.000,00	52.440.824,91	- 1.128.175,09	- 2,11

01.126.0056.2056	DESENVOLVIMENTO DE INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS DE CONTROLES INFORMATIZADOS	2.500.000,00	2.030.723,36	- 469.276,64	- 18,77
01.128.0056.2093	ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS DO TCE	1.300.000,00	1.510.431,56	210.431,56	16,19
01.302.0056.2057	ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES	23.400.000,00	21.921.610,92	- 1.478.389,08	- 6,32
01.331.0056.2058	AMPARO AO SERVIDOR DO TCE	15.800.000,00	25.584.808,05	9.784.808,05	61,93
01.122.3287.2516	MANUTENÇÃO DE GESTÃO DA FUNDAÇÃO AMAZONPREV	500.000,00	436.716,46	- 63.283,54	- 12,66
01.272.0002.0001	ENCARGOS COM PESSOAL INATIVOS E PENSIONISTAS	68.650.000,00	58.352.182,54	- 10.297.817,46	- 15,00
28.846.0003.0023	CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO	1.000,00	-	- 1.000,00	- 100,00
	TOTAL	355.758.000,00	358.038.377,28	2.280.377,28	0,64

EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

PROGRAMA		CRÉDITO AUTORIZADO	DESPESA EMPENHADA	DESPESA LIQUIDADADA	DESPESA PAGA
01.032.0056.2055	FISCALIZAÇÃO EXTERNA DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS (FONTE 100)	1.703.469,21	1.701.314,21	1.701.314,21	1.701.314,21
01.122.0056.2126	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (FONTE 100)	194.057.610,27	194.057.610,27	168.008.563,93	166.476.786,96
01.122.0056.2466	MANUTENÇÃO DA UNIDADE ADMINISTRATIVA (FONTES 100 E 285)	52.440.824,91	52.352.885,47	48.619.753,35	48.559.730,06
01.126.0056.2056	DESENVOLVIMENTO DE INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS DE CONTROLES INFORMATIZADOS (FONTE 100)	2.030.723,36	2.030.723,36	1.595.148,69	1.595.148,69
01.128.0056.2093	ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS DO TCE (FONTE 100)	1.510.431,56	1.510.431,56	1.150.861,56	1.149.809,56
01.302.0056.2057	ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES (FONTE 100)	21.921.610,92	21.921.610,86	21.236.714,01	21.236.714,01
01.331.0056.2058	AMPARO AO SERVIDOR DO TCE (FONTE 100)	25.584.808,05	25.584.808,05	25.584.808,05	25.584.808,05
01.122.3287.2516	MANUTENÇÃO DE GESTÃO DA FUNDAÇÃO AMAZONPREV (FONTE 100)	435.716,46	435.716,46	435.716,46	435.716,46
01.272.0002.0001	ENCARGOS COM PESSOAL INATIVOS E PENSIONISTAS (FONTE 100)	58.352.182,54	58.346.298,21	25.547.445,80	25.547.445,80

	TOTAL	358.037.377,28	357.941.398,45	293.880.326,06	292.287.473,80
--	--------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - RECURSOS ORDINÁRIOS (FR 100 E 300)	VALOR (R\$)
Aposentadoria do RPPS	293.950,34
Pensões do RPPS	37.757,28
Contribuições a Entidades Fechadas de Previdência	101.446,05
Vencimento e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	139.116.033,15
Vencimento e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	3.599.132,00
Obrigações Patronais	43.032.804,51
Outras Despesas Variáveis	243.195,39
Despesas de Exercícios Anteriores	65.109.822,00
Ressarcimento de Pessoal Requisitado	596.945,29
TOTAL	252.131.086,01
3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES - RECURSOS ORDINÁRIOS E OUTRAS FONTES (FR 100 E 285)	VALOR (R\$)
Contribuições	6.737.221,62
Outros Benefícios Assistenciais do Servidor ou do Militar	229.409,62
Diárias	3.847.963,80
Material de Consumo	2.145.829,68
Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	93.980,00
Passagens e Despesas com Locomoção	2.181.647,93
Serviços de Consultoria	1.262.302,29
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	3.003.697,33
Locação de Mão de Obra	5.871.785,04
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	50.199.266,78
Serviços de Tecnologia da informação e Comunicação - Pessoa Jurídica	2.714.031,63
Auxílio Alimentação	25.450.111,55
Obrigações Tributárias e Contributivas	17.924,70
Auxílio Transporte	505.433,89
Despesas de Exercícios Anteriores	262.957,99
Indenizações e Restituições	75.200,28
TOTAL	104.598.764,13
4 - INVESTIMENTO - RECURSOS ORDINÁRIOS (FR 100)	VALOR (R\$)
Equipamentos e Material Permanente	1.211.548,31
TOTAL	1.211.548,31
TOTAL GERAL	357.941.398,45

Da mesma forma que as contas anteriores, não há a juntada de cópia de procedimentos licitatórios, contratos, convênios, procedimentos de pagamento e valores percebidos por servidores e membros.

Nesta o TCE/AM volta a juntar os balanços e as conciliações bancárias, por exemplo.

De toda forma, mesmo nas contas de 2022 não foram juntados os pagamentos realizados a servidores, prestadores de serviço e fornecedores que constituem a despesa majoritária de um órgão técnico que não desenvolve políticas públicas e, portanto, realiza poucos investimentos. Não há como saber, portanto, se os servidores e membros receberam benefícios remuneratórios nos estritos limites legais ou não.

Outrossim, consultando as contas não há cópia de qualquer procedimento licitatório, contrato administrativo ou dos procedimentos inerentes ao pagamento de fornecedores (empenho, liquidação e pagamento). O TCE/AM junta o relatório do pagamento da conta contábil onde consta os pagamentos realizados, mas sem os documentos necessários não há como confrontar se foram realizados corretamente ou não.

O TCE/AM se limita a informar a previsão inicial orçamentária e a execução dela, portanto.

Nas contas de 2022 não fora juntado o parecer do controle interno do TCE/AM.

Nas contas da unidade gestora Fundo de Apoio ao Exercício de Controle Externo – FAECE de 2022 foram relacionados os seguintes itens:

1. Relatório sobre a Execução Orçamentária e Financeira do Exercício 2022;
2. Demonstrativo dos Créditos Orçamentários Autorizados;
3. Demais Repasses Recebidos;
4. Despesas Segundo as Categorias Econômicas (Anexo 2);
5. Receitas Segundo as Categorias Econômicas (Anexo 2);
6. Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (Anexo 11);
7. Balanço Orçamentário (Anexo 12);
8. Balanço Financeiro (Anexo 13);
9. Conciliação e Extratos Bancários do mês de dezembro/2022 da conta nº 71.019-6 - Caixa Econômica Federal;
10. Demonstrativo dos Valores Restituíveis (Balancete);
11. Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo 17);

12. Balanço Patrimonial (Anexo 14);
13. Demonstrações das Variações Patrimoniais (Anexo 15);
14. Movimentação Intergestora.

Comparado ao orçamento do TCE/AM que ano de 2022 foi de R\$355.758,000 (trezentos e cinquenta e cinco milhões, setecentos e cinquenta e oito reais), o do FAECE foi de apenas R\$520.000,00 (quinhentos e vinte mil reais).

Novamente, em que pese tenham sido colacionados boa parte dos documentos elencados na legislação para uma adequada prestação de contas, não foram colacionados cópias dos procedimentos licitatórios, contratos e processamento de pagamentos a fornecedores e servidores.

Também não há o parecer do controle interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

O objetivo da presente dissertação não é realizar uma análise de mérito das prestações de contas, mas observar a juntada ou não de documentos que o próprio TCE/AM reputa como imprescindíveis para uma adequada prestação de contas, restando claro que a não juntada dos procedimentos licitatórios, procedimentos de inexigibilidade e dispensa, contratos administrativos, procedimentos de pagamento e especificação individualizada dos valores recebidos por membros e servidores compromete a análise da legalidade, legitimidade e economicidade da execução orçamentária.

3.5 Da apreciação das contas pela ALEAM

A deliberação sobre as contas do TCE/AM pela ALEAM se caracteriza como ato de competência exclusiva do legislativo, que não precisa de sanção do Governador, e que produz efeitos externos. Por esse motivo, a ALEAM delibera um projeto de decreto legislativo com a aprovação ou não das contas do TCE/AM.

As contas dos anos de 2019, 2020 e 2021 foram deliberadas na mesma sessão pela ALEAM.

As contas de 2019 foram objeto do Projeto de Decreto Legislativo n. 28/2022 proposto pela Comissão de Assuntos Econômicos, considerando que a iniciativa é reservada aos parlamentares.

As contas de 2019 tramitaram pelas Comissões Permanentes de Constituição, Justiça e Redação – CCJR e Assuntos Econômicos – CAE, em ambas relatadas pelos seus

Presidentes, respectivamente, Deputado Estadual Delegado Péricles e Deputado Estadual Ricardo Nicolau.

O Parecer da CCJR, de relatoria do Deputado Delegado Péricles, foi subscrito pelos Deputados Estaduais Wilker Barreto, Serafim Correa e Belarmino Lins, totalizando a maioria dos cinco membros da comissão.

Neste parecer a CCJR critica as limitações das contas do TCE/AM, pontuando que foram relatadas informações sucintas e gerais sobre as atividades do TCE/AM no ano de 2019.

Transcreve-se:

Insta frisar que o relatório contempla informações sucintas e gerais sobre as atividades do TCE/AM realizadas durante o ano de 2019.

Foram apresentados dados, de forma sintética, referentes aos números da atividade institucional da Corte de Contas, como por exemplo, o volume de processos, a produtividade das unidades técnicas, os recursos orçamentários e financeiros, as atividades realizadas pela Escola de Contas e o demonstrativo dos contratos e aditivos firmados no período.

Ocorre que, em que pese as inúmeras páginas constantes no relatório, com diversos anexos, induzindo que se trata de uma prestação de contas completa e pormenorizada, verifica-se que não seguem um padrão adequado de prestação de contas.

O parecer avança e faz um comparativo entre a atuação do TCE/AM nas contas do Governador do Estado, no qual a corte de contas emite um parecer prévio, e a própria contas do TCE/AM, a fim de ressaltar que as contas enviadas para a ALEAM não foram deliberadas pelo Plenário do TCE/AM, nelas não constam uma análise qualitativa das informações contábeis e financeiras:

Isto porque, ao analisarmos a documentação juntada no referido ofício, percebe-se que se trata de informações genéricas em planilhas, extratos e demonstrativos, sem qualquer análise contábil e financeira, deixando inclusive de ser apreciada pelo Tribunal Pleno deste Órgão Auxiliar.

À título exemplificativo, no Ofício 1926/2021, também oriundo do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, inclusive enviado a esta Casa de Leis em período próximo ao ofício ora analisado – 15 de dezembro de 2021 – que trata sobre a prestação de contas do Governo do Estado do Amazonas, há um Parecer Prévio do Tribunal Pleno, de nº 22/2021 e 23/2021, onde se faz uma análise quali-quantitativa dos dados apresentados, fornecendo conclusões técnicas e inclusive recomendações ao Poder Executivo.

Contudo, no caso ora em análise, quanto à Prestação de Contas do Tribunal de Contas do Estado, não há qualquer apreciação a respeito dos dados enviados, limitando-se tão somente à entrega de números, planilhas e extratos, sem qualquer parecer prévio, estando ausente ainda a avaliação por parte de seu Tribunal Pleno, demonstrando ser inexistente a chancela dos conselheiros que compõem a Corte de Contas.

O relator destaca, ainda, a ausência de norma regulamentando de forma pormenorizada a prestação de contas, pontuando que esse fato acaba por dificultar uma apreciação mais adequada da prestação de contas do TCE/AM:

Importante mencionar que, embora exista a previsão Constitucional, no art. 28 XIV da Constituição Estadual, quanto a apreciação e julgamento, anualmente, por parte da Assembleia Legislativa, das contas do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, até o presente momento inexistente diploma legal que regulamente a forma como a prestação de contas se dará. Em outras palavras: não há regulamentação do Art. 28, inc. XIV da CE.

Esta lacuna legislativa acaba por embaraçar a análise de maneira adequada desta Prestação de Contas do Tribunal de Contas do Estado, uma vez que sem critério objetivos e previstos em lei, o Órgão Auxiliar pode enviar o que entender ser adequado a esta Assembleia Legislativa, impossibilitando que se faça questionamentos quanto ao que fora encaminhado.

Destaca-se, ainda, o fato de que o único relatório contido na prestação de contas possui tão somente 4 (quatro) laudas, de forma que resta evidente a ausência de análise adequada, que a natureza desta prestação de contas necessita.

O relator informa, também, que estava a elaborar um projeto de lei regulamentando a previsão da Constituição do Estado do Amazonas, mas, enquanto não advinha tal regulamentação, manifestava-se pela aprovação das contas nos termos em que fora prestada, por não vislumbrar qualquer descompasso constitucional e/ou legal na matéria:

Sendo assim, para solucionar este impasse, como relator, consigno que já está sendo elaborado projeto de lei, com o fim de regulamentar a prestação de contas por parte do Tribunal de Contas do Estado, em respeito ao Art. 28 inc. XIV da Constituição Estadual, estipulando procedimentos, regras, informações necessárias, documentos que precisam ser juntados, quais análises devem ser feitas e tudo mais que se entender por direito, com o fim de que a Assembleia Legislativa possa, enfim, realizar uma análise minuciosa e adequada à prestação de contas de seu órgão fiscalizador auxiliar.

Desta forma, como a prestação de contas não possui procedimento próprio, cumpre esta Comissão de Constituição e Justiça reconhecer pela admissibilidade do Ofício enviado, dando prosseguimento às demais Comissões Técnicas ao Ofício 237/2020, devendo a Comissão de Assuntos Econômicos realizar a sua análise quanto aos aspectos orçamentários e financeiros.

Todavia, em pesquisa ao sistema público de tramitação das matérias legislativas nada nesse sentido foi encontrado.

O parecer da CAE, de relatoria do Deputado Estadual Ricardo Nicolau, foi subscrito pelos Deputados Estaduais Dermilson Chagas e Saullo Vianna, totalizando a maioria dos cinco membros da comissão.

O parecer lista os itens constantes no índice de documentos da prestação de contas de 2019, inclusive reproduzida neste trabalho alhures. No entanto, não aprofunda a análise

para verificar se os itens colacionados são suficientes para uma hígida análise das contas de 2019 do TCE/AM.

O parecer inicia destacando a previsão orçamentária de 2019 para o TCE/AM que foi de R\$ 236.208.000,00 (duzentos e trinta e seis milhões e duzentos e oito mil reais), acrescentando que houve a abertura de um crédito suplementar de R\$ 51.588.619,74 (cinquenta e um milhões quinhentos e oitenta e oito mil reais), totalizando R\$ 287.796.619,00 (duzentos e oitenta e sete milhões setecentos e noventa e seis mil seiscentos e dezenove reais) de créditos autorizados.

O parecer pontua as despesas do TCE/AM, conforme os números informados, em especial as despesas com folha de pagamento e a lei de responsabilidade fiscal:

As Despesas empenhadas à conta dos Créditos Orçamentários Fixados e Suplementares totalizaram R\$ 284.743.786,94 (duzentos e oitenta e quatro milhões setecentos e quarenta e três mil setecentos e oitenta e seis reais e noventa e quatro centavos). Desse total foi liquidado e pago o montante de R\$ 268.481.471,50 (duzentos e sessenta e oito milhões quatrocentos e oitenta e um mil quatrocentos e setenta e um reais e cinquenta centavos).

Em despesas com Folha de Pagamento do ano de 2019 e de Exercícios Anteriores foi totalizado o pagamento do valor de R\$ 196.649.963,55 (cento e noventa e seis milhões seiscentos e quarenta e nove mil novecentos e sessenta e três reais e cinquenta e cinco centavos).

Ao total, somou-se o montante de R\$ 284.743.786,94 (duzentos e oitenta e quatro milhões setecentos e quarenta e três mil setecentos e oitenta e seis reais e noventa e quatro centavos), da seguinte forma:

- Pessoal e Encargos Sociais 2019: 196.649.963,55
- Outras despesas Correntes (custeio): 68.695.505,42
- Investimentos: 19.398.317,97

Em se tratando de obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, verificamos que os valores apresentados pelo TCE/AM encontram-se adequados aos Limites de Gastos com Pessoal, estabelecidos nos artigos 20, II, “a” e parágrafo único da Lei Complementar nº 101/200.

O parecer aborda ainda o princípio do equilíbrio das contas públicas previsto no art. 1º, §1º, da Lei Complementar n. 101/2001, segundo o qual “as despesas inscritas em Restos a Pagar–Processados e Não Processados – deverão estar, ao final de cada exercício financeiro, cobertas pela disponibilidade constante nas contas de caixa e bancos, possibilitando seu pagamento no exercício seguinte”, para finalizar se manifestando favorável a prestação de contas.

Observa-se que com os dados apresentados os pareceres foram, apesar de sintéticos, bem elaborados, analisando as informações prestadas pelo TCE/AM. No entanto, até pela ausência dos procedimentos licitatórios, contratos e pagamentos efetuados a fornecedores e servidores pelo TCE/AM a análise mais profunda da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos do TCE/AM restou prejudicada.

O Projeto de Decreto Legislativo foi aprovado pelo Plenário da ALEAM, que promulgou o Decreto Legislativo n. 1014, de 19 de outubro de 2022, aprovando as contas de 2019 do Presidente do TCE/AM. A análise da deliberação será feita em conjunto com a dos anos de 2020 e 2021, considerando que foram realizadas em conjunto.

As contas da presidência do TCE/AM de 2020 foram objeto do Projeto de Decreto Legislativo n. 29/2022 proposto pela Comissão de Assuntos Econômicos, considerando que a iniciativa é reservada aos parlamentares.

As contas de 2020 também tramitaram pelas Comissões Permanentes de Constituição, Justiça e Redação – CCJR e Assuntos Econômicos – CAE, em ambas relatadas novamente pelos seus Presidentes, respectivamente, Deputado Estadual Delegado Péricles e Deputado Estadual Ricardo Nicolau.

O Parecer da CCJR, de relatoria do Deputado Delegado Péricles, foi subscrito pelos Deputados Estaduais Wilker Barreto, Serafim Correa e Belarmino Lins, totalizando a maioria dos cinco membros da comissão.

Neste parecer a CCJR novamente critica as limitações das contas do TCE/AM, pontuando que foram relatadas informações suscintas e gerais sobre as atividades do TCE/AM no ano de 2020.

O parecer avança e faz um comparativo entre a atuação do TCE/AM nas contas do Governador do Estado, no qual a corte de contas emite um parecer prévio, e as próprias contas do TCE/AM, a fim de ressaltar que as contas enviadas para a ALEAM não foram deliberadas pelo Plenário do TCE/AM, nelas não constam uma análise qualitativa das informações contábeis e financeiras.

O relator destaca, ainda, a ausência de norma regulamentando de forma pormenorizada a prestação de contas, pontuando que esse fato acaba por dificultar uma apreciação mais adequada da prestação de contas do TCE/AM.

O relator informa, também, que estava a elaborar um projeto de lei regulamentando a previsão da Constituição do Estado do Amazonas, mas, enquanto não advinha tal regulamentação, manifestava-se pela aprovação das contas nos termos em que fora prestada, por não vislumbrar qualquer descompasso constitucional e/ou legal na matéria. Todavia, em pesquisa ao sistema público de tramitação das matérias legislativas nada nesse sentido foi encontrado.

O parecer da CAE, de relatoria do Deputado Estadual Ricardo Nicolau, foi subscrito pelos Deputados Estaduais Dermilson Chagas e Saullo Vianna, totalizando a maioria dos cinco membros da comissão.

O parecer lista os itens constantes no índice de documentos da prestação de contas de 2020, inclusive reproduzida neste trabalho alhures. No entanto, não aprofunda a análise para verificar se os itens colacionados são suficientes para uma hígida análise das contas de 2020 do TCE/AM, tampouco faz um comparativo com o rigor empregado pelo TCE/AM nas exigências das contas outros órgãos.

O parecer inicia destacando a previsão orçamentária de 2020 para o TCE/AM que foi de R\$ 256.007.000,00 (duzentos e cinquenta e seis milhões e sete mil reais), acrescentando que houve a abertura de um crédito suplementar de R\$ 15.250.000,00 (quinze milhões duzentos e cinquenta mil reais), totalizando R\$ 271.257.000,00 (trezentos e noventa e quatro milhões cento e noventa e cinco mil, setecentos e dez reais e quarenta e quatro centavos) de créditos autorizados.

O parecer pontua as despesas do TCE/AM, conforme os números informados, em especial as despesas com folha de pagamento e a lei de responsabilidade fiscal. Com efeito, pontua que com folha de pagamento foram dispendidos R\$ 194.392.962,51 (cento e noventa e quatro milhões trezentos e noventa e dois mil novecentos e sessenta e dois reais e cinquenta e um centavos), concluindo que o montante estão adequados dentro dos limites de gasto com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, no caso o art. 20, II, a, da Lei Complementar n. 101/2000.

O parecer aborda ainda o princípio do equilíbrio das contas públicas previsto no art. 1º, §1º, da Lei Complementar n. 101/2001, segundo o qual “as despesas inscritas em Restos a Pagar–Processados e Não Processados – deverão estar, ao final de cada exercício financeiro, cobertas pela disponibilidade constante nas contas de caixa e bancos,

possibilitando seu pagamento no exercício seguinte”, para finalizar se manifestando favorável a prestação de contas.

Observa-se que com os dados apresentados os pareceres foram, apesar de sintéticos, bem elaborados, analisando as informações prestadas pelo TCE/AM. No entanto, até pela ausência dos procedimentos licitatórios, contratos e pagamentos efetuados a fornecedores e servidores pelo TCE/AM a análise mais profunda da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos do TCE/AM restou prejudicada.

O Projeto de Decreto Legislativo foi aprovado pelo Plenário da ALEAM, que promulgou o Decreto Legislativo n. 1015, de 19 de outubro de 2022, aprovando as contas de 2020 do Presidente do TCE/AM. A análise da deliberação será feita em conjunto com a dos anos de 2020 e 2021, considerando que foram realizadas em conjunto.

As contas da presidência do TCE/AM de 2021 foram objeto do Projeto de Decreto Legislativo n. 30/2022 proposto pela Comissão de Assuntos Econômicos, considerando que a iniciativa é reservada aos parlamentares.

As contas de 2021, diferentemente das contas de 2019 e 2020, tramitaram somente na Comissão Assuntos Econômicos – CAE, não passando pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR.

Na CAE foram relatadas pelo seu Presidente, o Deputado Estadual Ricardo Nicolau, que foi subscrito pelos Deputados Estaduais Dermilson Chagas e Saullo Vianna, totalizando a maioria dos cinco membros da comissão.

O parecer lista os itens constantes no índice de documentos da prestação de contas de 2021, inclusive reproduzida neste trabalho alhures. No entanto, não aprofunda a análise para verificar se os itens colacionados são suficientes para uma hígida análise das contas de 2021 do TCE/AM, tampouco faz um comparativo com o rigor empregado pelo TCE/AM nas exigências das contas outros órgãos.

O parecer inicia destacando a previsão orçamentária de 2021 para o TCE/AM que foi de R\$ 291.034.000,00 (duzentos e noventa e um milhões e trinta e quatro mil reais), acrescentando que houve a abertura de um crédito suplementar de R\$ 103.161.710,44 (cento e três milhões, cento e sessenta e um mil, setecentos e dez reais e quarenta e quatro centavos), totalizando R\$ 394.195.710,44 (trezentos e noventa e quatro milhões cento e noventa e cinco mil, setecentos e dez reais e quarenta e quatro centavos) de créditos autorizados.

O parecer pontua as despesas do TCE/AM, conforme os números informados, em especial as despesas com folha de pagamento e a lei de responsabilidade fiscal. Com efeito, pontua que com folha de pagamento foram dispendidos R\$ 266.358.355,72 (duzentos e

sessenta e seis milhões trezentos e cinquenta e oito mil trezentos e cinquenta e cinco reais e setenta e dois centavos), concluindo que o montante estão adequados dentro dos limites de gasto com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, no caso o art. 20, II, a, da Lei Complementar n. 101/2000.

O parecer aborda ainda o princípio do equilíbrio das contas públicas previsto no art. 1º, §1º, da Lei Complementar n. 101/2001, segundo o qual “as despesas inscritas em Restos a Pagar–Processados e Não Processados – deverão estar, ao final de cada exercício financeiro, cobertas pela disponibilidade constante nas contas de caixa e bancos, possibilitando seu pagamento no exercício seguinte”, para finalizar se manifestando favorável a prestação de contas.

Observa-se que com os dados apresentados os pareceres foram, apesar de sintéticos, bem elaborados, analisando as informações prestadas pelo TCE/AM. No entanto, até pela ausência dos procedimentos licitatórios, contratos e pagamentos efetuados a fornecedores e servidores pelo TCE/AM a análise mais profunda da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos do TCE/AM restou prejudicada.

O Projeto de Decreto Legislativo foi aprovado pelo Plenário da ALEAM, que promulgou o Decreto Legislativo n. 1016, de 19 de outubro de 2022, aprovando as contas de 2021 do Presidente do TCE/AM. A análise da deliberação será feito em conjunto com a dos anos de 2020 e 2021, considerando que foram realizadas em conjunto.

A deliberação das contas dos presidentes do TCE/AM nos exercício de 2019, 2020 e 2021 ocorreram conjuntamente no dia 01/11/2022. Em que pese tenham sido deliberados em novembro, os decretos legislativos saíram datados como promulgados e publicados em outubro.

A 102º sessão ordinária da 4º sessão legislativa da 19º legislatura foi transmitida no youtube.

Aliás, é notório que a publicidade é assegurada ao processo, com a disponibilização dos documentos na internet e a transmissão da deliberação integralmente no link <https://www.youtube.com/watch?v=vpICrWUKZWQ>. A partir de 1 hora, 10 minutos e 50 segundos o secretário inicia a leitura da pauta constando os projetos dos decretos, imediatamente em seguida coloca em discussão e votação, onde não há nenhuma manifestação. O procedimento se repete por três vezes. Ao tempo de 1 hora, 12 minutos e cinquenta segundo conclui-se a deliberação dos três projetos de decretos legislativos.

A ata da sessão consignou:

9. Projeto de Decreto Legislativo n.º 28/2022, oriundo da Comissão de Assuntos Econômicos, “Aprova a Prestação de Contas do Tribunal de Contas do Amazonas, referente ao exercício 2019 - Presidente Mário Manoel Coelho de Mello”. Prestação de Contas enviada pelo Ofício n.º 237/2020-TCE/AM. Com Parecer Favorável da Comissão de Assuntos Econômicos (Relator: Deputado Ricardo Nicolau). Em votação, aprovado; 10. Projeto de Decreto Legislativo n.º 29/2022, oriundo da Comissão de Assuntos Econômicos, “Aprova a Prestação de Contas do Tribunal de Contas do Amazonas, referente ao exercício 2020 Presidente Mário Manoel Coelho de Mello”. Prestação de Contas enviada pelo Ofício n.º 433/2021-TCE/AM. Com Parecer Favorável da Comissão de Assuntos Econômicos (Relator: Deputado Ricardo Nicolau). Em votação, aprovado; 11. Projeto de Decreto Legislativo n.º 30/2022, oriundo da Comissão de Assuntos Econômicos, “Aprova a Prestação de Contas do Tribunal de Contas do Amazonas, referente ao exercício 2021 Presidente Érico Xavier Desterro e Silva”. Prestação de Contas enviada pelo Ofício n.º 99/2022-TCE/AM. Com Parecer Favorável da Comissão de Assuntos Econômicos (Relator: Deputado Ricardo Nicolau)

Observa-se a necessidade de um aprofundamento dos debates em plenário sobre as contas do TCE/AM.

Outrossim, imprescindível aprofundar a participação de instituições outras, motivo pelo qual se defende que ao serem apresentadas as contas do TCE/AM a ALEAM disponibilize a Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Amazonas, ao Conselho Regional de Contabilidade, ao Conselho Regional de Economia e ao Conselho Regional de Administração para que apresentem contribuições nessa análise.

Além disso, pode a ALEAM se valer do seu corpo técnico, como os membros da sua auditoria e procuradoria, para que emitam manifestação nos autos das prestações de contas, tudo a fim de subsidiar a elaboração dos pareceres nas comissões técnicas e a deliberação por parte dos parlamentares.

As contas de 2022 foram objeto do Projeto de Decreto Legislativo n. 27/2023 proposto pela Comissão de Assuntos Econômicos, considerando que a iniciativa é reservada aos parlamentares.

As contas de 2022 tramitaram somente pela Comissão de Assuntos Econômicos Assuntos Econômicos – CAE, onde foi relatada pelo presidente da comissão, Deputado Estadual Adjuto Afonso.

Não houve, portanto, apreciação por parte da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, em desacordo com o art. 27, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno da ALEAM¹⁰.

O parecer da CAE, de relatoria do Deputado Adjuto Afonso, foi subscrito pelos Deputados Estaduais João Luiz, Alessandra Campelo e George Lins, totalizando a maioria dos cinco membros da comissão.

O parecer lista os itens constantes no índice de documentos da prestação de contas de 2022, inclusive reproduzida neste trabalho alhures. No entanto, não aprofunda a análise para verificar se os itens colacionados são suficientes para uma hígida análise das contas de 2022 do TCE/AM.

O parecer inicia destacando a previsão orçamentária de 2022 para o TCE/AM que foi de R\$ 355.758.000,00 (trezentos e cinquenta e cinco milhões, setecentos e cinquenta e oito mil reais), acrescentando que houve a abertura de um crédito suplementar de R\$ 2.279.377,28 (dois milhões, duzentos e setenta e nove mil, trezentos e setenta e sete reais e vinte e oito centavos), totalizando R\$ 357.941.398,45 (trezentos e cinquenta e sete milhões, novecentos e quarenta e um mil, trezentos e noventa e oito reais e quarenta e cinco centavos) de créditos autorizados.

O parecer reproduz os quadros apresentados pelo TCE/AM, inclusive reproduzidos também no tópico anterior deste trabalho, sobre a execução da despesa orçamentária, e pontua:

Nos Pagamentos Extraorçamentários destacamos os Restos a Pagar Não Processados, oriundos do exercício de 2021, no valor R\$ 70.146.146,60 (setenta milhões, cento e quarenta e seis mil, cento e quarenta e seis reais e sessenta centavos). Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados de R\$ 64.899.691,71 (sessenta e quatro milhões, oitocentos e noventa e nove mil, seiscentos e noventa e um reais e

¹⁰ Art. 27. As Comissões Técnicas Permanentes exercem os procedimentos firmados no art. 26 deste Regimento, nos limites estabelecidos na Constituição Estadual, com as seguintes denominações e abrangências temáticas:

I - Comissão de Constituição, Justiça e Redação:

a) aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de proposições sujeitas

setenta e um centavos). Adiantamentos Concedidos no valor de R\$ 286.731,58 (duzentos e oitenta e seis mil, setecentos e trinta e um reais e cinquenta e oito centavos), totalizando os pagamentos extraorçamentários em R\$ 135.332.569,89 (cento e trinta e cinco milhões, trezentos e trinta e dois mil, quinhentos e sessenta e nove reais e oitenta e nove centavos).

A comissão opina favorável a aprovação das contas do presidente do TCE/AM de 2022, em virtude do equilíbrio entre receita e despesa. Com isso, observa-se que não há uma análise sobre a qualidade das despesas, sobre como ocorrerão as contratações, se atenderam o interesse públicos, se foram legítimas e atenderam o princípio da economicidade, o mesmo ocorrendo em relação aos pagamentos de fornecedores e servidores, o que resta inviabilizado pela ausência de documentação.

O Projeto de Decreto Legislativo foi aprovado pelo Plenário da ALEAM, que promulgou o Decreto Legislativo n. 1056, de 25 de agosto de 2023, aprovando as contas de 2022 do Presidente do TCE/AM.

A 77ª sessão ordinária da 1ª sessão legislativa da 20ª legislatura ocorreu no dia 23 de agosto de 2023 e foi transmitida no youtube.

Como já dito, deve-se ressaltar a publicidade assegurada ao processo, com a disponibilização dos documentos na internet e a transmissão da deliberação integralmente no link <https://www.youtube.com/watch?v=g27AyBYIHsk> . A partir de 1 hora, 18 minutos e 56 segundos o secretário inicia a leitura da pauta constando o projeto de decreto, imediatamente, em seguida,, o presidente coloca em discussão e votação, onde não há nenhuma manifestação. Ao tempo de 1 hora, 19 minutos e 30 segundos o presidente proclama que as contas foram aprovadas.

A ata da sessão consignou:

3. Projeto de Decreto Legislativo n.º 27/2023, da Comissão de Assuntos Econômicos, “Prestação de Contas Anual do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, referente ao exercício de 2022. Encaminhado pelo Ofício n. 74/2023 – TCE”. Relator: Deputado Adjuto Afonso.

Observa-se a necessidade de um aprofundamento dos debates em plenário sobre as contas do TCE/AM. Em nenhuma das contas analisadas houve debates, sendo aprovadas por todos os deputados presentes.

Outrossim, imprescindível aprofundar a participação de instituições outras, motivo pelo qual se defende que ao serem apresentadas as contas do TCE/AM a ALEAM as disponibilize a Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Amazonas, ao Conselho Regional de Contabilidade, ao Conselho Regional de Economia e ao Conselho Regional de Administração para que apresentem contribuições nessa análise.

Além disso, pode a ALEAM se valer do seu corpo técnico, como os membros da sua auditoria e procuradoria, para que emitam manifestação nos autos das prestações de contas, tudo a fim de subsidiar a elaboração dos pareceres nas comissões técnicas e a deliberação por parte dos parlamentares.

CONCLUSÃO

A função fiscalizatória é típica do Poder Legislativo, não podendo este se omitir no cumprimento de um dever-poder que lhe foi imposto pelo poder constituinte originário. Por certo, tal objetivo constitucional é cumprido pelo Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais como o essencial auxílio dos Tribunais de Contas.

Este é o papel do controle externo que atua exatamente no risco de inefetividade do controle interno. Ocorre que no atual cenário, com o Tribunal de Contas da União julgando suas próprias contas, inexistente efetivo e real controle externo em face da corte de contas brasileira.

Com efeito, o objetivo constitucional é que todos os poderes e órgãos autônomos sofram controle um dos outros, como se é essencial em uma república, diante da inexistência de instituições perfeitas.

Em um recorte entre os anos de 2013 a 2019, nenhuma conta de um presidente do TCU fora reprovada ou, ainda, aprovada com ressalva, sinalizando a inefetividade dessa forma de controle.

É por isso que a partir de uma interpretação sistemática dos arts. 1º, caput, 71, caput e §4º; 75, parágrafo único, além dos princípios da administração pública do caput do art.

37, todos da Constituição da República, somado-se ao art. 56, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao aplicar aos Tribunais de Contas o art. 166, §1º, compete ao Tribunal de Contas da União prestar contas ao Congresso Nacional brasileiro.

No caso do Estado do Amazonas, há expressa previsão de prestação de contas pelo Tribunal de Contas do Estado à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, nos arts. 28, XIV, 41, §§1º e 2º, da Constituição do Amazonas.

No entanto, as contas prestadas pelo TCE/AM perante a ALEAM, a rigor, são meros relatórios, como se observou no recorte entre 2019 a 2022.

Isso é perceptível ao considerar que elas não atenderiam os requisitos exigidos pelo próprio TCE/AM em relação as contas prestadas por outros órgãos e poderes perante aquela Corte, nos termos dos arts. 2º, 7º, I, 8º, caput e parágrafo único, 10, incisos I a V, 28, §2º, 32, incisos I a V, todos da Lei n. 2.423, de 10 de dezembro de 1996, e devidamente sistematizados no art. 2º, da Resolução n. 04, de 16 de março de 2016, e art. 186, §2º, da Resolução n. 04, de 23 de maio de 2022, ambas do TCE/AM.

Assim, os pagamentos realizados a servidores, prestadores de serviço e fornecedores não são apresentados nas prestações de contas, inviabilizando a análise se os servidores e membros receberam benefícios remuneratórios nos estritos limites legais ou não.

Ademais, também não há cópia de qualquer procedimento licitatório, contrato administrativo ou dos procedimentos inerentes ao pagamento de fornecedores (empenho, liquidação e pagamento). Não há cópia dos balanços orçamentário e financeiro, tampouco dos balancetes. A ausência destes itens está em expressa dissonância do art. 316 e §§ da Resolução 04/2022.

Observou-se, ainda, que há necessidade do aprofundamento da apreciação dessas contas pela ALEAM. A ausência de legislação regulando de forma detalhada a previsão constitucional amazonense acaba por dificultar uma análise mais minuciosa, como destacado pela Comissão de Constituição e Justiça da ALEAM nos pareceres dos anos de 2019 a 2021.

De toda forma, como se observou das rápidas deliberações em plenário é imprescindível um debate mais amplo e público, como forma de realmente efetivar um controle externo sobre o TCE/AM.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Constituição do Estado do Amazonas, de 05 de outubro de 1989. Disponível em <https://www.aleam.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/Constituicaodo-Estado-do-Amazonas.pdf> Acesso em 21 de novembro de 2023.

AMAZONAS. Resolução n. 469, de 16 de março de 2010 – Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Disponível em <https://www.aleam.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Regimento-Interno.pdf> Acesso em 21 de novembro de 2023.

AMAZONAS. Lei n. 2.423, de 10 de dezembro de 1996 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Disponível em https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1996/6878/6878_texto_integral.pdf Acesso em 21 de novembro de 2023.

AMAZONAS. Resolução 04, de 16 de março de 2016, do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Disponível em https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-04_2016.pdf Acesso em 22 de novembro de 2023.

AMAZONAS. Resolução 04, de 23 de maio de 2022 – Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Disponível em https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/regimento_interno/resolucao_4_2002_atualizado_ate_26-mar-2013.pdf Acesso em 21 de novembro de 2023.

AMAZONAS. Prestação de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e Assuntos Econômicos da ALEAM. 2019. Disponível em <https://sapl.al.am.leg.br/materia/144600/documentoaccessorio> Acesso em 21 de novembro de 2023.

AMAZONAS. Prestação de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e Assuntos Econômicos da ALEAM. 2020. Disponível em <https://sapl.al.am.leg.br/materia/148296/documentoaccessorio> Acesso em 21 de novembro de 2023.

AMAZONAS. Prestação de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e Assuntos Econômicos da ALEAM. 2021. Disponível em <https://sapl.al.am.leg.br/materia/156196/documentoaccessorio> Acesso em 21 de novembro de 2023.

AMAZONAS. Deliberação pelo Plenário da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas das contas do Tribunal de Contas do Amazonas dos anos 2019, 2020 e 2021. Disponível <https://www.youtube.com/watch?v=vpICrWUKZWQ> A partir de 1:10. Acesso em 21 de novembro de 2023.

AMAZONAS. Prestação de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e parecer da Comissão Assuntos Econômicos da ALEAM. 2022. Disponível em <https://sapl.al.am.leg.br/materia/162607/documentoaccessorio> Acesso em 21 de novembro de 2023.

AMAZONAS. Deliberação pelo Plenário da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas das contas do Tribunal de Contas do Amazonas do ano 2022. Disponível <https://www.youtube.com/watch?v=g27AyBYIHsk> A partir de 1:18. Acesso em 21 de novembro de 2023.

ARISTÓTELES. A Política. Coleção Filosofia. Lebooks Editorial. Edição Kindle, 2019.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 21ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

BRANDÃO, Susana; SANTOS, Carlos. Impacto do controlo interno no controlo externo. XV Encontro da Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas–Novos caminhos para a Europa: O papel das empresas e dos governos, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 30 maio de 2021.

BRASIL. Código Tributário Nacional – Lei . 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em 23 de novembro de 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 30 de maio de 2021.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm. Acesso em 23 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1170 – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em 23 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1175– Ação Direta de Inconstitucionalidade. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em 23 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2324 – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em 23 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2597 – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em 23 de novembro de 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AP 897 – Ação Penal. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio>. Acesso em 23 de novembro de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 028.558/2014-6, Acórdão 1875/2016 – Primeira Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acesso em 23 de novembro de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 035.139/2015-3, Acórdão 961/2017 – Plenário. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acesso em 23 de novembro de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 028.790/2016-2, Acórdão 9564/2017 – Primeira Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acesso em 23 de novembro de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 028.212/2017-7, Acórdão 2.591/2020 – Primeira Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acesso em 23 de novembro de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 033.760/2018-7, Acórdão 2.197/2019 – Plenário. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acesso em 23 de novembro de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 036.826/2017-7, Acórdão 1.194/2020 – Plenário. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acesso em 23 de novembro de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 047.043/2020-2, Acórdão 100/2020 – Primeira Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acesso em 23 de novembro de 2022.

COUTINHO, Doris, T. P. C. de Miranda. Uniformização da legislação dos tribunais de contas. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 53, n. 212, p. 181-201, out./dez. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p181

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 30. Ed. Saraiva. São Paulo, 2011.

DINIZ, Josedilton A. et al. Controle interno na administração pública municipal: aplicação da análise discriminante para modelar uma congruência com o controle externo. Seminário Usp de Contabilidade e Controladoria, v. 4, p. 1991-1998, 2004.

FAGUNDES, Seabra. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. 5. ed. Forense, 1979.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Controle Administrativo e Ombudsman. Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo, 86, 144-163. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67160>

DA SILVA. José Afonso. Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

MONTESQUIEU, Charles. O espírito das leis. Brasília: UnB, 1995

PESSANHA, Charles. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: O! Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaio em Homenagem a Simon Schwartzman / Luisa Farah Schwartzman, Isabel Farah Schwartzman, Felipe Farah Schwartzman, Michel Lent Schwartzman, organizadores. — Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. Pp. 243-258, ISBN 97808502250073608

PLATÃO. A República. Coleção Grandes Obras. Editora Lafonte. Edição do Kindle, 2023.

PIÇARRA, Nuno. A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional - Um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Direito Financeiro e Econômico. São Paulo: Saraiva, 2022.

RIBEIRO FILHO, José Francisco et al. Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. Revista Universo Contábil, v. 4, n. 3, p. 48-63, 2008.

SEN, Amartya. A ideia e justiça. Tradução: Ricardo Doninelli Mendes e Denise Bottmann. Editora: Companhia das Letras. São Paulo, 2009.