

**ORÇAMENTOS PÚBLICOS
E DIREITO FINANCEIRO**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Orçamentos públicos e direito financeiro / coordenadores José
Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. – São Paulo : Editora
Revista dos Tribunais, 2011.

Vários autores.
ISBN 978-85-203-2980-1

1. Orçamentos públicos 2. Orçamentos públicos – Leis e legislação
– Brasil I. Conti, José Mauricio; Scaff, Fernando Facury.

11-08125

CDU-34:336.126.5(81)

Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Orçamentos públicos :
Finanças públicas : Direito financeiro 34:336.126.5(81)

JOSÉ MAURICIO CONTI
FERNANDO FACURY SCAFF

Coordenação

ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Adilson Abreu Dallari • Alexandra Katia Dallaverde • Alessandro Octaviani • Ana Carla Bliacheriene • André Castro Carvalho • Andressa Guimarães Torquato Fernandes Rêgo • Bruno Mitsuo Nagata • Carlos Otávio Ferreira de Almeida • Celso de Barros Correia Neto • Cesar Augusto Seijas de Andrade • César de Moraes Sabbag • Cleucio Santos Nunes • Cristiane Coelho • Eliana Franco Neme • Emerson Cesar da Silva Gomes • Eurípedes Gomes Faim Filho • Fabrício Motta • Fernando Facury Scaff • Flávio Rubinstein • Flavio Tudisco • Francisco Cañal • Francisco Sérgio Silva Rocha • Franselmo Araújo Costa • Gabriel Loretto Lochagin • Guilherme Bueno de Camargo • Guilherme Jardim Jurksaitis • Helio Martins Tollini • Horacio Guillermo Corti • Izaías José de Santana • James Giacomoni • João Ricardo Catarino • José Augusto Moreira de Carvalho • José Mauricio Conti • José Roberto R. Afonso • Kiyoshi Harada • Kleber Luiz Zanchim • Luciano Ferraz • Luís Felipe Valerim Pinheiro • Luiz Alberto David Araujo • Marcelo Guerra Martins • Márcio Ferro Catapani • Marco Antonio Hatem Beneton • Marcos Nóbrega • Maria de Fátima Ribeiro • Maria Elisa Cesar Novais • Maurício Barros • Moacir Marques da Silva • Nazaré da Costa Cabral • Raquel Cavalcanti Ramos Machado • Renato Jorge Brown Ribeiro • Rodrigo Oliveira de Faria • Sandoval Alves da Silva • Sérgio Assoni Filho • Ursula Dias Peres • Valmor Slomski • Vasco Valdez • Wallace Paiva Martins Junior

EDITORA 
REVISTA DOS TRIBUNAIS

ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Coordenação

JOSÉ MAURICIO CONTI

FERNANDO FACURY SCAFF

Adilson Abreu Dallari / Alexsandra Katia Dallaverde / Alessandro Octaviani / Ana Carla Bliacheriene / André Castro Carvalho / Andressa Guimarães Torquato Fernandes Rêgo / Bruno Mitsuo Nagata / Carlos Otávio Ferreira de Almeida / Celso de Barros Correia Neto / Cesar Augusto Seijas de Andrade / César de Moraes Sabbag / Cleucio Santos Nunes / Cristiane Coelho / Eliana Franco Neme / Emerson Cesar da Silva Gomes / Eurípedes Gomes Faim Filho / Fabrício Motta / Fernando Facury Scaff / Flávio Rubinstein / Flavio Tudisco / Francisco Cañal / Francisco Sérgio Silva Rocha / Franselmo Araújo Costa / Gabriel Loretto Lochagim / Guilherme Bueno de Camargo / Guilherme Jardim Jurksaitis / Helio Martins Tollini / Horacio Guillermo Corti / Izaias José de Santana / James Giacomoni / João Ricardo Catarino / José Augusto Moreira de Carvalho / José Mauricio Conti / José Roberto R. Afonso / Kiyoshi Harada / Kleber Luiz Zanchim / Luciano Ferraz / Luís Felipe Valerim Pinheiro / Luiz Alberto David Araujo / Marcelo Guerra Martins / Márcio Ferro Catapani / Marco Antonio Hatem Beneton / Marcos Nóbrega / Maria de Fátima Ribeiro / Maria Elisa Cesar Novais / Maurício Barros / Moacir Marques da Silva / Nazaré da Costa Cabral / Raquel Cavalcanti Ramos Machado / Renato Jorge Brown Ribeiro / Rodrigo Oliveira de Faria / Sandoval Alves da Silva / Sérgio Assoni Filho / Ursula Dias Peres / Valmor Slomski / Vasco Valdez / Wallace Paiva Martins Junior

© desta edição [2011]

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

ANTONIO BELINELO

Diretor responsável

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda
Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450
CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT
(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)
Tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor: sac@rt.com.br

Visite nosso site: www.rt.com.br

Impresso no Brasil [09-2011]

Profissional

Fechamento desta edição [31.08.2011]



ISBN 978-85-203-2980-1

A ATUAÇÃO PARLAMENTAR NO EXERCÍCIO DO CONTROLE FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO

ALEXSANDRA KATIA DALLAVERDE

Mestre em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo. Procuradora da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

RESUMO: O presente artigo busca contextualizar a atuação das Casas Legislativas no âmbito do controle financeiro e orçamentário, especialmente sob a ótica de sua dualidade, que envolve simultaneamente o exercício de típica função parlamentar, de um lado, e, de outro, as competências conferidas constitucionalmente aos Tribunais de Contas. Envolve, ainda, uma breve abordagem sobre eventual campo de colisão entre as competências, à luz da autonomia conferida aos órgãos envolvidos, notadamente quanto à sustação dos contratos julgados irregulares pelos Tribunais de Contas.

PALAVRAS-CHAVE: Controle financeiro e orçamentário – Atuação parlamentar – Autonomia – Tribunais de Contas – Contratos irregulares – Sustação.

ABSTRACT:

KEYWORDS:

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. A atuação do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas no exercício da competência fiscalizatória – 3. A não vinculação do Poder Legislativo ao posicionamento do Tribunal de Contas – 4. A competência das Casas Legislativas para a sustação dos contratos julgados irregulares pelo Tribunal de Contas – 5. Controle prévio da gestão financeira e orçamentária – 6. Conclusões – 7. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

No âmbito da divisão de competências constitucionais, entre as funções típicas cometidas ao Poder Legislativo, destaca-se, ao lado da competência legiferante propriamente dita, aquela voltada à fiscalização dos atos da Administração Pública.

Por sua vez, no exercício da competência fiscalizatória, a atuação do Poder Legislativo se opera em duas grandes frentes: uma, fundada na competência genérica para a fiscalização dos atos do Poder Executivo, fundada no art. 49, IX, da CF, a que se costuma denominar “controle político”; outra, consubstanciada na fiscalização financeira e orçamentária, cuja disciplina é traçada pelo art. 70 e seguintes da CF.

O *caput* do art. 70 da CF, que serve de modelo para os demais entes federados, encontra-se redigido da seguinte forma:

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

O modelo preconizado pela Carta Maior foi reproduzido pelos Estados-membros, em suas respectivas Constituições, em conformidade ao estabelecido pelo art. 75 da CF, segundo o qual as normas atinentes à fiscalização contábil, financeira e orçamentária “aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

Particularmente no Estado de São Paulo, a matéria encontra previsão no art. 32 e seguintes da Constituição Paulista, que versa sobre a fiscalização financeira e orçamentária.

Consoante se verifica da leitura dos dispositivos constitucionais, verifica-se a existência de duas instâncias de controle: o controle externo, titularizado pelo Congresso Nacional, no tocante à União, e pela Assembleia Legislativa, na esfera do Estado; e o controle interno, desenvolvido no âmbito de cada um dos Poderes.

O *controle externo*, que nos interessa mais de perto, a cargo do Poder Legislativo, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, tal como estabelece o *caput* do art. 71 da CF:

“O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

(...)”.

Dessa forma, a Constituição Federal atribui ao Congresso Nacional a competência para o exercício do controle de natureza financeira e orçamentária, e estabelece, por sua vez, que o controle externo será exercido *com o auxílio do Tribunal de Contas*, a quem atribui uma série de competências próprias.

Ressalta, assim, certa dualidade na atribuição de competências em matéria de fiscalização financeira e orçamentária, à medida que, ao mesmo tempo em que a competência fiscalizatória é atribuída ao Poder Legislativo, que conta com o auxílio do Tribunal de Contas, elenca-se uma série de atribuições e competências próprias do Tribunal para o efetivo exercício da fiscalização, cuja previsão é de suma importância para a caracterização de sua autonomia.

2. A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO E DO TRIBUNAL DE CONTAS NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA

Dentro deste contexto, ressalta a seguinte indagação: se a competência para o exercício do controle externo é atribuída ao Poder Legislativo – Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e Distrital, em suas respectivas esferas de atuação –, como interpretar a detenção de competências fiscalizatórias próprias e independentes pelo Tribunal de Contas, que se qualifica enquanto órgão auxiliar do Poder Legislativo, muito embora a ele não se subordine?

Primeiramente, deve-se reconhecer que o Tribunal de Contas não se constitui em órgão auxiliar do Poder Legislativo, na acepção própria da palavra, enquanto mero assistente. No entanto, também não nos afigura adequado reconhecer a natureza obrigatória e compulsória da atuação do Tribunal de Contas no exercício da competência fiscalizatória pelo Legislativo, fazendo-se necessário verificar até que ponto a atividade de controle, particularmente aquela desempenhada pelo Poder Legislativo, depende da atuação do Tribunal de Contas. Em outras palavras, até que ponto é cabível ao Poder Legislativo desempenhar a fiscalização financeira e orçamentária sem a participação do Tribunal de Contas, ou mesmo em desconformidade ao posicionamento firmado por aquela Corte.

A sistemática traçada pela Constituição Federal relativamente ao controle externo, mais especificamente acerca do controle exercido sobre os aspectos financeiro e orçamentário da atuação administrativa, nos permite concluir que a função *encontra-se dividida entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas*, segundo as competências que lhes foram pontualmente conferidas, ora atuando em conjunto, ora separadamente. Isto porque, algumas competências fiscalizatórias do Tribunal de Contas não passam pelo crivo do Poder Legislativo, e vice-versa, enquanto outras atribuições decorrem de sua atuação conjunta, figurando, por vezes, o Tribunal de Contas enquanto órgão colaborador do Poder Legislativo no exercício de suas competências fiscalizatórias.

Nesse sentido, pode-se elencar, enquanto modalidade de atuação do Tribunal de Contas em auxílio ao Poder Legislativo, a formulação de parecer prévio sobre as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo; a realização de auditorias e inspeções por solicitação do Poder Legislativo; o assessoramento prestado às Comissões Parlamentares de Inquérito, quando houver solicitação; e o assessoramento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Não obstante o posicionamento aqui firmado, há, no entanto, quem defenda a tese da impossibilidade de atuação isolada quer do Congresso Nacional, quer do Tribunal de Contas, devendo a ação fiscalizatória, necessariamente, operar-se de forma conjunta. Nesse sentido, Francisco Carlos Ribeiro de Almeida:

“Este arranjo constitucional, consagrado em inúmeros países dos cinco continentes exclui a hipótese de intervenção isolada de um ou outro agente de controle externo (Congresso Nacional ou Tribunal de Contas da União) no mister de fiscalizar a administração pública federal.

O controle externo deve resultar de ações coordenadas e sinérgicas promovidas pelo órgão técnico (Tribunal de Contas da União) em harmonia com referenciais fixados pelo órgão político (Congresso Nacional) em cumprimento ao papel de guardião dos interesses superiores do Estado. Trata-se, por conseguinte, esta ação compartilhada, de indispensável implemento de condição para efetividade do controle externo e maximização dos resultados obtidos em prol da sociedade e da administração pública brasileiras”.¹

Contudo, apesar da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública constituir função a ser desempenhada pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas, nos moldes traçados pela Constituição Federal, é certo que a própria Constituição contempla hipóteses de atuação conjunta e isolada, merecendo ser analisada cada competência específica como forma de se alcançar a conclusão quanto ao tratamento jurídico que lhe foi conferido pela Constituição Federal.

3. A NÃO VINCULAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO AO POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Feitas tais considerações, cabe apontar que a soberania de que se revestem as decisões do Tribunal de Contas não conduz à necessária vinculação do Poder Legislativo ao teor de todas as suas manifestações. Assim, muito embora não haja consenso doutrinário a tal respeito, entendemos que em algumas situações o Poder Legislativo pode adotar entendimento diverso daquele esposado pelo Tribunal de Contas, e até mesmo dispensar sua atuação, quando não se tratar de atribuição exclusiva do órgão.

Ressalte-se que não se trata de um poder de revisão das decisões dos Tribunais de Contas, mas sim da discricionariedade do Poder Legislativo em acatar ou não a manifestação do Tribunal de Contas, sobre matéria cuja competência fiscalizatória

1. A verdadeira função do Tribunal de Contas da União no processo orçamentário. *Revista do Tribunal de Contas da União*. vol. 32. n. 87. p. 18. Brasília, jan.-mar. 2001.

não seja própria ou exclusiva deste órgão, como ocorre com o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, prevista no inc. I do art. 71 da CF.

Conforme já salientado, tal entendimento não encontra unanimidade na doutrina, que há tempos vem se debruçando sobre o assunto. Em elucidativo estudo sobre a natureza das relações entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, aponta Hilda Regina Silveira Albandes de Souza:

“(…) é importante atentar para o disposto no art. 71, II, da CF, o qual compete ao Tribunal de Contas a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, para perceber claramente a autonomia da Corte de Contas em relação aos Poderes do Estado, inclusive em relação ao Poder Legislativo que, nestes casos, não tem a palavra final.

Apenas no que respeita as contas do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) está a opinião do Tribunal sujeita à revisão política do Poder Legislativo. *Nos demais casos previstos nos desdobramentos do art. 71, ressalta autonomia da ação funcional da Corte de Contas*”.² (g.n.)

Em continuidade, ainda segundo a mesma autora, muito embora o Tribunal de Contas exerça suas funções de forma independente, sem necessidade de provocação e sem submissão de suas decisões à revisibilidade de outros Poderes, especialmente do Poder Legislativo, este não dispensaria a atuação do Tribunal de Contas enquanto no exercício de suas funções fiscalizatórias:

“Indispensável observar, nesse passo, que todas as competências cometidas ao Tribunal de Contas são exercidas de ofício, com completa autonomia funcional, independentemente da solicitação do Poder Legislativo. Isto significa que o exocontrole, a cargo do Poder Legislativo, não prescinde do auxílio do Tribunal de Contas, órgãos dotados de autonomia estrutural e funcional para execução de funções técnicas, verificadoras, assessoradoras, opinativas e jurisdicionais administrativas”.³

No mesmo sentido, o professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ao defender que o auxílio prestado pelo Tribunal de Contas não pode ser dispensado pelo Poder Legislativo, apresentando-se de forma compulsória:

“Como se pode observar, com a determinação de que o controle externo *será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas*, já seria bastante esse *caput* para afastar a hipótese de existência de uma eventual margem discricionária para o Congresso Nacional vir a optar *se aceita ou não a coadjuvação*: muito ao contrário, *o preceito torna inequivocadamente obrigatória a cooperação do Tribunal de Contas*”.⁴

2. Poder Legislativo e Tribunal de Contas: Natureza de suas relações. *Revista Trimestral de Direito Público*. n. 13. p. 218. São Paulo, 1996.

3. *Idem*, p. 219.

4. Algumas Notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos. *Revista de Direito Administrativo*. n. 223. p. 15. Rio de Janeiro, jan.-mar. 2001.

Contudo, permitimo-nos apresentar ressalvas aos entendimentos expostos. Não obstante a proficuidade dos raciocínios expostos, a rigorosa adoção de tal posicionamento acabaria por engessar a atuação do Poder Legislativo em seu mister constitucional, contrariando o espírito da própria Constituição Federal, que atribuiu expressamente ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas a competência fiscalizatória.

Com efeito, algumas competências atribuídas ao Tribunal de Contas conduzem à inadmissibilidade revisional de seus posicionamentos pelo Poder Legislativo, conforme muito bem acima exemplificado.

No entanto, não há que se considerar que apenas as hipóteses de contas do Poder Executivo sejam passíveis de revisão, constituindo as demais manifestações dos Tribunais de Contas objeto de necessário acolhimento pelo Poder Legislativo.

Isto porque a característica de não revisibilidade das decisões dos Tribunais de Contas não conduz, necessariamente, à impossibilidade de adoção de posicionamento diverso pelo Poder Legislativo. Com efeito, conforme já salientado, a Constituição Federal atribui a competência fiscalizatória ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas. O fato de o Tribunal ser detentor de competências próprias e específicas, não afasta a possibilidade de o Poder Legislativo, dispondo dos mecanismos fiscalizatórios que lhe foram atribuídos, *no âmbito de sua esfera de atribuições*, discordar do posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas.

É certo que as competências próprias e exclusivas do Tribunal de Contas não podem ser revistas pelo Poder Legislativo. No entanto, nas hipóteses de atuação conjunta do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas, bem como naquelas em que a competência não seja exclusiva do Tribunal de Contas, *hipóteses tais a serem aferidas caso a caso*, nos parece ser lícito ao Poder Legislativo, por ato devidamente justificado, apresentar entendimento contrário ao esposado pelo Tribunal.

Não se trata aqui de retirar do Tribunal de Contas seu importante papel no quadro do controle externo, particularmente daquele relativo à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, ampliado sobremaneira pela Constituição de 1988, mas sim compatibilizar os respectivos âmbitos de atuação das Cortes de Contas e do Poder Legislativo, a quem foi atribuída constitucionalmente a titularidade do controle externo.

4. A COMPETÊNCIA DAS CASAS LEGISLATIVAS PARA A SUSTAÇÃO DOS CONTRATOS JULGADOS IRREGULARES PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Exemplo bastante significativa que envolve a problemática acima descrita reside na análise da atuação do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo à frente do julgamento dos contratos celebrados pela Administração Pública, submetidos à égide da apreciação das Cortes de Contas, especialmente quanto à competência do Poder

Legislativo para a sustação dos contratos administrativos declarados irregulares pelo Tribunal de Contas.

A fim de melhor clarificar a questão, é oportuna a transcrição dos dispositivos da Constituição Federal pertinentes à matéria:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1.º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2.º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3.º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

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

Verifica-se, pela dicção dos dispositivos transcritos, que compete ao Tribunal de Contas o *juízo* das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Observa-se que tal disposição revela competência atribuída em *caráter exclusivo ao Tribunal de Contas*, que resta afastada apenas no tocante às contas do Chefe do Poder Executivo.

Ao lado da referida competência, verifica-se, ainda, que o Tribunal de Contas detém atribuições relacionadas à aplicação, aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, das sanções previstas em lei; à fixação de prazo para que o órgão ou entidade, diante de uma ilegalidade, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; à sustação do ato impugnado se não forem adotadas as providências pelo órgão competente, assim como à representação ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Observa-se que, inicialmente, a competência do Tribunal de Contas restringe-se a apontar a ilegalidade do ato e assinar prazo para que seja sanada. Não sendo adotada nenhuma providência, fica franqueada ao Tribunal a possibilidade de sustar sua execução, não cabendo aqui falar em anulação ou declaração de nulidade do ato administrativo, posto que somente à própria Administração Pública e ao Poder Judiciário é dado este poder.

Contudo, em relação aos *contratos*, o texto constitucional veiculou uma disciplina própria, requerendo a *atuação paralela do Poder Legislativo*, ao dispor que *no caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis*.

Assim, tratando-se de contrato, e não ato administrativo unilateral, e for constatada a existência de irregularidades, a sustação constitui competência do próprio Poder Legislativo. Nesse sentido, o Tribunal de Contas apenas propõe a sustação, mas a decisão final competirá ao Parlamento. Justifica-se a diferença procedimental em razão da maior complexidade de que se revestem, em sua maioria, os contratos administrativos, qualificados enquanto atos administrativos bilaterais e comutativos, geradores de direitos e obrigações para ambas as partes, culminando, assim, sua desconstituição, em uma série de responsabilidades.

Uma vez apurada a desconformidade do contrato aos preceitos constitucionais e legais, no tocante aos aspectos sob análise do Tribunal de Contas, o fato deverá ser comunicado ao Poder Legislativo respectivo, que procederá à sustação do contrato, solicitando ao Poder Executivo, de imediato, as medidas cabíveis.

Especificamente em relação a esse aspecto é que surgem as maiores divergências, particularmente quanto à necessária vinculação do Poder Legislativo ao julgamento do Tribunal de Contas, o que transformaria a sustação em um ato obrigatório por parte da Casa Legislativa, ou sua discricionariedade em relação ao atendimento da decisão.

A fim de ilustrar a controvérsia, partindo-se de entendimento expresso do STF acerca da competência para o julgamento das contas dos administradores e demais gestores de recursos públicos, fica evidenciado o posicionamento da referida Corte no sentido da impossibilidade de divergência do Poder Legislativo acerca da decisão adotada pelos Tribunais de Contas:

“Constituição do Estado do Tocantins. EC 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das

decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§ 5.º do art. 33) (...). A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o STF tem reconhecido a clara distinção entre: (a) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, I, CF/1988; (b) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, II, CF/1988. Precedentes. *Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo*". (ADIn 3.715-MC, j. 24.05.2006, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 25.08.2006)

Destaca-se, ainda, entre os votos dos eminentes Ministros, no julgamento da ação ajuizada em face da lei do Estado de Tocantins que criou a possibilidade de recurso para a Assembleia Legislativa das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas daquele Estado, trechos que reforçam a intangibilidade das decisões técnicas das Cortes de Contas fundadas no inc. II do art. 71:

“O que se pretende aqui, com bastante evidência, é deslocar a discussão técnica que se trava nos tribunais de contas acerca da aplicação dos recursos públicos para um âmbito exclusivamente político. Há, aí, uma tentativa de promover uma *capitis diminutio* do Tribunal de Contas do Tocantins” (Min. Ricardo Lewandowski).

(...)

“Senhora Presidente, acompanho integralmente o voto do eminente Relator, o qual deixou muito claro que o controle externo, embora atribuído nominalmente ao Congresso Nacional, é exercido mediante competências que a própria Constituição discrimina taxativamente em relação ao Congresso e também ao Tribunal de Contas, ainda que a título de órgão auxiliar. Trata-se de competências autônomas do Tribunal de Contas, como se vê ao inc. II do art. 71, e, sem cuja compreensão, o § 3.º, atribuindo eficácia executiva aos julgamentos do Tribunal de Contas, fica sem sentido nenhum. Isto é, se transferido o julgamento final, mediante recurso, para a Assembleia Legislativa, permanece sem nenhuma aplicabilidade a disposição do § 3.º”. (Min. Cezar Peluso)

É oportuno esclarecer que o dispositivo analisado pelo STF, que contempla a competência dos Tribunais de Contas para o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração, constitui *gênero* que abarca o julgamento dos *contratos* celebrados pela Administração Pública.

Nesse sentido, aponta Judith Martins-Costa:

“Os contratos, como se sabe, são espécies do gênero ‘ato jurídico’. A patrimonialidade consistindo em sua substância, juntamente com a bilateralidade, geram,

comumente, *despesas* e se expressam patrimonialmente nas *contas públicas*. O seu exame enquadra-se, pois, na competência genericamente atribuída às Cortes de Contas no processamento do ‘controle externo’ (CF, art. 70, parágrafo único).

Se, como efetivamente ocorre, da sua conclusão e execução derivam *contas públicas*, entende-se que não haveria necessidade, quanto ao exame dos contratos tidos por ilegais, de a Constituição referir o verbo ‘julgar’” como efetivamente não refere: os contratos integram as contas, seja do Chefe do Executivo, seja dos administradores e demais responsáveis de que trata o inc. II. Serão, pois, *ou apreciados ou julgados* pelos Tribunais de Contas, consoante o agente responsável pela sua conclusão ou execução. Trata-se aí de legítimo exercício da competência fiscalizatória das contas públicas, nos exatos moldes constitucionais”.⁵

Tal compreensão tem o condão de reforçar *a impossibilidade de desconstituição, pelo Poder Legislativo, das decisões adotadas pelo Tribunal de Contas no julgamento dos contratos*, à medida que o texto constitucional atribui, com exclusividade, ao Tribunal de Contas, a competência para o julgamento das contas dos gestores de recursos públicos, ressalvadas aquelas dos Chefes do Poder Executivo, cuja competência se restringe à emissão de parecer prévio, que instrui o julgamento efetuado pela Casa Legislativa respectiva.

Especificamente quanto à *sustação*, pelo Poder Legislativo, dos efeitos do contrato julgado irregular pelo Tribunal de Contas, a doutrina também aponta divergências quanto à sua compulsoriedade ou discricionariedade. Na trilha do entendimento de que não cabe ao Legislativo discordar da decisão do Tribunal de Contas, sendo imperiosa a *sustação* do contrato, aponta André Luiz Freire:

“Vale aqui ressaltar que o órgão competente para declarar a invalidade do contrato administrativo é o Tribunal de Contas. Embora o Poder Legislativo tenha a competência para sustá-lo, não lhe cabe apontar se o contrato é inválido ou não. Isso já foi feito pela Corte de Contas. Se o Parlamento sustar um contrato sem a prévia declaração da invalidade pelo Tribunal, o órgão legislativo estará atuando além das atribuições que a Constituição lhe outorgou, ou seja, haverá desvio de poder.

Aliás, essa decisão do Tribunal de Contas vincula o Poder Legislativo: este não pode realizar um juízo político acerca da sustação ou não do contrato. Cabe-lhe, tão somente, comunicar o Poder Executivo (para que adote as providências cabíveis e editar) o ato de sustação. Lembre-se que, nesse momento, o órgão legislativo está no exercício de função administrativa e que o ato de *sustação* (tal como o de invalidação) é vinculado, pois deverá ser produzido se presentes em dado caso as condições para sua aplicação. Como reforço a essa tese, basta salientar que, exaurido o lapso

5. A competência do Tribunal de Contas para determinar a *sustação* de contratos ilegais: extensão e alcance da regra do art. 71, §§ 1.º e 2.º da Constituição Federal. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. n. 68. p. 33. São Paulo, jul.-dez. 1992.

temporal de 90 dias, caberá ao Tribunal de Contas sustar o contrato. Isso significa que o constituinte desejou que fosse conferida efetividade ao pronunciamento do Tribunal acerca da invalidade do contrato”.⁶ (g.n.)

De outra feita, no sentido da autonomia do Poder Legislativo para o acatamento ou não da decisão proferida pelo Tribunal de Contas no julgamento dos contratos administrativos, transformando o ato de sustação em um ato discricionário da Casa Legislativa, citamos Regis Fernandes de Oliveira:

“No caso de se cuidar de contrato e havendo representação do Tribunal ao Congresso, poderá este efetuar ou decretar a sustação da execução do contrato. Cabe-lhe, como poder maior, determinar a sustação diretamente. Em seguida, para plena harmonia dos poderes, solicita ‘de imediato’, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis (art. 71, § 1.º, parte final).

(...)

Faz-se assim a distinção: em se cuidando de ato, pode haver a sustação, com comunicação posterior ao Congresso; em se cuidando de contrato, deve haver a representação. Ciente da ilegalidade na execução do contrato, o Poder Legislativo susta o cumprimento do contrato. *Poderá deixar de sustá-lo, com manifestação sobre a legalidade, falecendo, aí, competência do Tribunal de Contas para divergência, uma vez que o órgão principal manifesta-se pela legalidade.* Caso não haja providência ou ‘não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior’, ou seja, não tomar qualquer providência a propósito do contrato impugnado, ‘o Tribunal decidirá a respeito’ (art. 71, § 2.º)”.⁷ (g.n.)

Na esteira do mesmo entendimento, ressalta José Afonso da Silva:

“Na verdade, ao Congresso cabe apreciar e decidir a solicitação de suspensão do contrato. Antes disso, solicita ao Executivo as medidas cabíveis, no prazo assinado. Depois disso, com ou sem as providências do Executivo, decidirá sobre a suspensão. *Suspendendo ou não, porque sua decisão não é jurídica, mas política, à vista da oportunidade e da conveniência.* Se não suspender, a execução do contrato prossegue. Se suspender, comunicará a decisão ao Tribunal de Contas para a responsabilização pertinente. Se o Congresso ou o Poder Legislativo, no prazo de 90 dias, não tomar providências, silenciar, aí sim é que cabe ao Tribunal decidir a respeito”.⁸ (g.n.)

Ainda no mesmo sentido, aponta Pedro Roberto Decomain ao se debruçar sobre a questão:

6. *Manutenção e retirada dos contratos administrativos inválidos*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 175.

7. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 2006. p. 515.

8. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 732.

“O Legislativo efetivamente não tem o dever de sustar os efeitos do contrato, podendo manifestar-se em sentido inverso ao entendimento esposado pelo Tribunal ou Conselho de Contas, hipótese em que afirmará a regularidade e validade do contrato, abstendo-se, por óbvio, de ordenar a sustação de seus efeitos.

Todavia, se comungar da posição adotada pelo Tribunal ou Conselho de Contas e também entender irregular ou mesmo nulo o vínculo contratual, então caber-lhe-á sustar os respectivos efeitos, determinando, se possível, a regularização do contrato, ou a declaração da sua nulidade, se inviável a recuperação de sua regularidade”.⁹

Diante das considerações retromencionadas, nos parece que a questão merece ser analisada sob duas vertentes: (a) a primeira, relacionada à possibilidade de o Poder Legislativo adotar posicionamento diverso daquele esposado pelo Tribunal de Contas, desconstituindo sua decisão; e (b) a segunda, quanto à possibilidade de o Poder Legislativo deixar de sustar os efeitos do contrato julgado irregular pelo Tribunal de Contas.

Nesse sentido, quanto à primeira vertente, na segura esteira do posicionamento adotado pelo STF, em que pese a abalizada doutrina em sentido contrário, entendemos que o julgamento das contas dos administradores de recursos públicos constitui competência exclusiva do Tribunal de Contas, *sendo defeso à Casa Legislativa a desconstituição de uma decisão proferida pela Corte de Contas no exercício de competências privativas previstas pelo texto constitucional*.

Ademais, o julgamento proferido pelo Tribunal de Contas reveste-se de conteúdo *eminentemente técnico*, ao passo que a análise efetuada pelo Parlamento, em razão de sua própria natureza, detém conotações fortemente *políticas*, não sendo admissível que um contrato julgado irregular sob o aspecto técnico, seja ele jurídico ou contábil, seja desconstituído mediante o emprego de outros critérios de aferição que não os mesmos empregados para o seu julgamento.

Certo é, no entanto, que diante de eventual ilegalidade manifesta verificada na decisão do Tribunal de Contas, poderá o Poder Legislativo oficial ao próprio Tribunal com vistas à revisão da decisão, assim como representar às autoridades competentes para a adoção de medidas contra a ilegalidade.

Por sua vez, em nosso entender, o fato de não ser possível a desconstituição da decisão do Tribunal de Contas pelo Poder Legislativo, *não significa que o Parlamento esteja compelido a sustar os efeitos do contrato julgado irregular*.

O texto constitucional conferiu plena efetividade às decisões dos Tribunais de Contas, a ponto de atribuir-lhe legitimidade para sustar os efeitos dos atos administrativos e para a aplicação de sanções previstas em lei, revestindo, ainda, suas decisões que imputem débito ou multa de eficácia de título executivo.

9. *Tribunais de Contas no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2006. p. 131.

Contudo, em relação aos contratos, a Constituição previu sistemática diversa, delegando ao Poder Legislativo, e não mais aos Tribunais de Contas, a competência primária para a sustação dos contratos cujas irregularidades tenham sido detectadas no exercício das competências exclusivas das Cortes de Contas.

Assim, não haveria sentido em remeter o ato de sustação ao Poder Legislativo se este não pudesse apresentar entendimento diverso daquele esposado pelo Tribunal, o que se consubstanciaria em uma providência inócua e burocrática, relegando um dos Poderes da República à condição de mero executor das decisões adotadas pelo Tribunal de Contas.

É de se apontar, ainda, que o prazo de 90 dias conferido ao Poder Legislativo para que promova a sustação do contrato se afiguraria um lapso temporal bastante longo, se cuidasse meramente de medida impositiva, sem nenhuma margem de exercício de discricionariedade por parte do Legislativo.

Ressalte-se, contudo, que a decisão do Poder Legislativo pela não sustação do contrato julgado irregular, ainda que permeada por critérios de conveniência e oportunidade, deve estar pautada pelos princípios que regem a Administração Pública, sempre com vistas à preservação do interesse público.

Assim, ainda que reconhecida a irregularidade que macula o contrato administrativo, de acordo com as circunstâncias do caso concreto, poderá ser mais consentâneo ao interesse público a manutenção dos efeitos do contrato do que a sua sustação.

Na esteira de tal raciocínio, assim se posicionou Kiyoshi Harada:

“De fato, sustar a execução do contrato depois de executada uma boa parte das obras poderia implicar em prejuízo enorme ao erário, por razões óbvias. Daí por que o Congresso deve sopesar os prós e contras para tomar uma decisão sem se vincular ao pronunciamento técnico-jurídico do TCU. Já imaginou as consequências de uma sustação de obras para sediar a Olimpíada de 2016 depois de executadas a sua maior parte? Seria um desastre total em termos de desperdício de recursos financeiros e principalmente em termos de credibilidade do País no concerto internacional. Por isso, não concordamos com os defensores da tese da vinculação da decisão técnico-jurídica do TCU à deliberação do Congresso Nacional”.¹⁰

Dessa forma, é possível a ocorrência de situações em que, a par da ilegalidade de que se reveste o contrato, com vistas ao atendimento do interesse público, torna-se premente a manutenção dos efeitos do contrato, não significando, no entanto, que a decisão pela ilegalidade do contrato seja desconstituída. Repita-se: o contrato permanece eivado de seus vícios, daí decorrendo, se o caso, a responsabilização dos

10. Tribunal de Contas da União e a fiscalização das obras públicas. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2295, 13 out. 2009. Disponível em: [<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13656>]. Acesso em: 27.10.2009.

agentes pelos atos praticados e a realização de ajustes a fim de tornar o contrato consentâneo ao interesse público.

É o que acaba por ocorrer na prática. Conforme recente posicionamento da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, o Poder Legislativo deixou de acatar diversas recomendações do Tribunal de Contas no sentido da suspensão de obras consideradas irregulares, como forma de se evitar maiores prejuízos ao Erário.

5. CONTROLE PRÉVIO DA GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

No exercício do controle financeiro exercido pelo Poder Legislativo, também há de ser considerado o controle prévio sobre a atividade financeira do Estado, mediante a participação do Congresso Nacional no processo de elaboração das leis orçamentárias, aí compreendidas, nos termos do art. 165 da CF, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais,¹¹ bem como diante de autorizações específicas previstas pelo texto constitucional.

Muito embora a atuação do Poder Legislativo mediante apreciação, discussão e votação dos projetos de leis orçamentárias elaborados pelo Poder Executivo não

11. A própria Constituição Federal dispõe acerca do conteúdo de cada um dos documentos orçamentários nela previstos, na seguinte conformidade:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1.º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2.º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
(...)

§ 5.º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”.

Também a Lei 4.320/1964 e a LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) contêm disposições relativas ao conteúdo das leis orçamentárias, trazendo ainda conceitos sobre a terminologia técnica empregada.

represente propriamente o exercício de controle, pode, em seu sentido mais amplo, ser assim entendida, à medida que o Poder Legislativo participa ativamente da produção da legislação orçamentária, interferindo diretamente no conteúdo de aprovação do instrumento básico de governo e administração, representado pelas peças orçamentárias.

Com efeito, segundo magistério de Carlos Pinto Coelho Motta e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, houve uma substancial mudança no alcance da expressão controle, alteração esta descrita da seguinte forma:

“Da noção de verificar, confrontar com rol, relação, ou modelo previamente definido, o sentido de controle evoluiu para colocar em evidência a condição de instrumento que é para o processo decisório, impulso suficiente ao redirecionamento das ações programadas, noção que só veio a se associar ao termo no início deste século, com o desenvolvimento do planejamento”.¹²

Trata-se, assim, de uma espécie de controle intimamente relacionado à função principal do parlamento, consistente na elaboração de normas jurídicas. Pode-se afirmar também estarmos diante de um controle prévio exercido sobre a formulação de políticas públicas pelo Poder Executivo, controle este incidente não apenas sobre a verificação da observância dos requisitos constitucionais e legais atinentes à gestão fiscal, financeira e orçamentária, mas também sobre o próprio planejamento das receitas e despesas previstas, interferindo na definição de metas e prioridades da administração pública.

Contudo, o controle e interferência exercidos não são ilimitados, na medida em que a própria Constituição Federal impõe limites para a apresentação de emendas aos projetos de leis orçamentárias.¹³

Já em relação ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, não poderão ser aprovadas emendas quando incompatíveis com o plano plurianual, consoante o disposto no § 4.º do art. 166.

Por sua vez, o projeto de lei versando sobre o plano plurianual, não poderá ser objeto de emendas que aumentem as despesas nele previstas, incidindo aqui a regra geral contida no art. 63, I, da CF.¹⁴

12. *Responsabilidade fiscal: Lei Complementar. 101 de 04.05.2000*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 128.

13. No tocante ao projeto de lei do orçamento anual, dispõe o § 3.º do art. 166 que apenas serão admitidas emendas que “I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: (a) dotações para pessoal e seus encargos; (b) serviço da dívida; (c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III – sejam relacionadas: (a) com a correção de erros ou omissões; ou (b) com os dispositivos do texto do projeto de lei”.

14. “Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:
I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3.º e § 4.º; (...).”

Verifica-se, ainda, pela leitura do texto constitucional, em matéria de controle da gestão financeira e orçamentária, a exigência de prévia autorização legislativa para a realização de diversos atos pelo Poder Executivo, sem a qual fica vedada sua implementação. Tem-se, assim, a necessidade de autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar ou especial; para a transposição, remanejamento ou transferência de recursos; para a utilização de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para cobrir necessidade ou *déficit* de empresas, fundações ou fundos; para a instituição de fundos, entre outras previsões.¹⁵

Da mesma forma, entre as competências do Senado Federal, destaca-se a autorização para a realização de operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 52, V, da CF), ressaltando-se, ainda, a competência para a fixação de limites globais e condições para as operações de crédito interno e externo da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios, suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; para a concessão de garantia da União em operações de crédito interno e externo; para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; bem como para a fixação dos limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 52, VI a IX).

Afere-se, assim, que além de sua efetiva participação na discussão e aprovação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, o Poder Legislativo atua de forma bastante participativa na autorização de atos específicos de competência do Poder Executivo que produzam reflexos no equilíbrio das finanças públicas.

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal também prevê uma série de atribuições do Poder Legislativo, no próprio exercício da atividade legislativa, que se substanciam em instrumentos para o controle da responsabilidade fiscal.

Entre os atos de gestão fiscal condicionados à prévia autorização legislativa pela Lei de Responsabilidade Fiscal situam-se a autorização da destinação de recursos públicos para o setor privado, que poderá operar-se apenas mediante lei específica (arts. 26 a 28),¹⁶ bem como a análise das propostas contendo limites

15. O art. 167 da Constituição contempla uma série de vedações em matéria financeira e orçamentária, sendo algumas passíveis de implementação, mas somente com prévia autorização legislativa.

16. “Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir despesas necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser *autorizada por lei específica*, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. (...)” (g.n.)

“Art. 28. *Salvo mediante lei específica*, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional,

da dívida pública e das operações de crédito formuladas pelo Presidente da República (art. 30).¹⁷

A concessão de garantia pelos entes federativos também se submete a limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal, nos termos do art. 40 da LRF,¹⁸ diploma que confere, ainda, ao Poder Legislativo, competência para proceder à re-estimativa de receita, diante da comprovação de erro ou omissão de ordem técnica ou legal (art. 12, § 1.º).

Em suma, resta aqui delineado um breve panorama da atuação parlamentar no exercício de sua competência fiscalizatória em matéria financeira e orçamentária.

6. CONCLUSÕES

Das considerações aqui expostas, extraímos as seguintes assertivas:

O Tribunal de Contas, a par da classificação de órgão auxiliar do Poder Legislativo no exercício do controle externo, não se encontra hierarquicamente submetido à Casa Legislativa respectiva, dispondo de competências próprias, exercidas em colaboração ao Poder Legislativo, ou totalmente desvinculadas da atividade fiscalizatória parlamentar.

ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário.”(g.n.)

17. “Art. 30. No prazo de 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I – Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II – Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1.º deste artigo.

(...)

§ 5.º No prazo previsto no art. 5.º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

§ 6.º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão da instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão de limites.”

18. “Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidas pelo Senado Federal (...).”

O Poder Legislativo, não obstante a titularidade do controle externo que lhe é textualmente atribuída pela Constituição, não tem o condão de se imiscuir na esfera de atribuições técnicas próprias dos Tribunais de Contas, desconstituindo decisões tomadas no exercício de competências privativas do Tribunal.

A consecução da atividade fiscalizatória se opera mediante o exercício das competências atribuídas ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas, que atuam ora em conjunto, ora separadamente, de acordo com a disciplina constitucional conferida à competência de que se trata.

Pela leitura do texto constitucional, resta claro que a competência para o julgamento das contas dos gestores de recursos públicos constitui atribuição própria do Tribunal de Contas, exercida de forma independente à atuação do Poder Legislativo. Dessa forma, as decisões proferidas em decorrência do exercício da referida atribuição, não poderão ser desconstituídas pelo Poder Legislativo, ainda que qualificado pela Constituição Federal enquanto titular da atividade fiscalizatória.

O Poder Legislativo não pode, em nosso entender, se imiscuir na esfera de competências do Tribunal de Contas para desconstituir a decisão adotada pelo referido órgão, seja em qual sentido for. No entanto, diante de um julgamento pela irregularidade do contrato, o Poder Legislativo não se vincula à decisão do Tribunal para efeitos de sustação do contrato, imperando as razões de conveniência e oportunidade para tanto. Conclusão em sentido diverso transformaria o Poder Legislativo em mero órgão executor das decisões do Tribunal de Contas, sem margem de discricionariedade decisória, a afrontar o princípio da separação dos Poderes, inscrito no art. 2.º da Carta Federal.

Enfim, também pode ser considerada enquanto modalidade de controle sobre a os atos da Administração Pública exercido pelo Poder Legislativo, sua participação no processo de elaboração das leis orçamentárias, representando o exercício de um controle prévio sobre a gestão financeira e orçamentária, ao lado das autorizações para a prática de atos de competência do Poder Executivo relacionadas à administração financeira.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. A verdadeira função do Tribunal de Contas da União no processo orçamentário. *Revista do Tribunal de Contas da União*. vol. 32. n. 87. p. 15-26. Brasília, jan.-mar. 2001.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Função controlada do Tribunal de Contas. *Revista de Direito Público*. vol. 25. n. 99. p. 160-166. São Paulo, jul.-set. 1991.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de Contas no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2006.
- FERRAZ, Sérgio. O controle da administração pública na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. n. 188. p. 64-73. Rio de Janeiro, abr.-jun. 1992.
- FIGUEIREDO, Carlos Maurício et al. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2001.

- FREIRE, André Luiz. *Manutenção e retirada dos contratos administrativos inválidos*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- HARADA, Kiyoshi. Tribunal de Contas da União e a fiscalização das obras públicas. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2295, 13 out. 2009. Disponível em: [<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13656>]. Acesso em: 27.10.2009.
- MARTINS-COSTA, Judith. A competência do Tribunal de Contas para determinar a suspensão de contratos ilegais: extensão e alcance da regra do art. 71, §§ 1.º e 2.º da Constituição Federal. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. n. 68. p. 33-35. São Paulo, jul.-dez. 1992.
- MEDAUAR, Odete. Controle parlamentar da administração pública. *Revista de Informação Legislativa*. n. 107. p. 111-130. Brasília, jul.-set. 1990.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Algumas Notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos. *Revista de Direito Administrativo*. n. 223. p. 1-24. Rio de Janeiro, jan.-mar. 2001.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Responsabilidade fiscal: Lei Complementar 101 de 04.05.2000*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 2006.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SOUZA, Hilda Regina Silveira Albandes de. Controle externo da Administração Pública Estadual e Municipal: Possibilidades e limites da fiscalização das casas parlamentares e do Tribunal de Contas. *Revista Trimestral de Direito Público*. n. 14. p. 216-225. São Paulo, 1996.
- _____. Poder Legislativo e Tribunal de Contas: Natureza de suas relações. *Revista Trimestral de Direito Público*. n. 13. p. 168-179. São Paulo, 1996.
- TOLEDO JR., Flávio C.; ROSSI, Sérgio Ciquera. *Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo*. São Paulo: NDJ, 2001.