

PROCESSO DE CONTAS NO TCU SOB A PERSPECTIVA DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Por Lucas Bevilacqua

O recente processo de *impeachment* da Presidente da República de então conferiu luzes ao Tribunal de Contas da União (TCU) diante da repercussão de sua jurisdição no processamento das contas públicas federais.

Na realidade, o destacado papel do TCU no controle externo da Administração Pública vigora desde a Constituição de 1988 (CRFB/88), que em seu art.71 elenca cada uma de suas atribuições; o que reforçado com Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.101/2000) ao prever disciplina específica a algumas matérias até então não regulamentadas a exemplo dos institutos da renúncia de receita (art.11-14), gastos com pessoal (art.20), transferências voluntárias (art.25) e endividamento público.

A partir de então o "processo de contas" adquiriu um colorido especial, inclusive, para os Estados e Municípios quando contemplados por recursos federais. Antes de discorrermos a propósito dos aspectos do controle exercido pelo TCU e de sua competência curioso notar o exercício de autêntica função jurisdicional, muito embora ausência de dois únicos atributos típicos da jurisdição: da inércia e da definitividade, na medida que sua atuação se realiza de ofício e suas decisões submetem-se, ainda, a controle pelo Poder Judiciário na medida em que não fazem coisa julgada.

Apesar disso, todos demais contornos jurisdicionais estão presentes; o que nos autoriza a falar em "processo de contas" com respaldo em abalizada doutrina (BRITO, Ayres. *Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*); na medida em que processo é conceito transcendente ao direito processual (DINAMARCO, GRINOVER e CINTRA, *Teoria Geral do Processo*).

Ao falar em "processo de contas" particularidade outra que há no TCU é que a capacidade postulatória não constitui ato privativo de Advogado (art.1º, EOAB); o que conseqüência da própria interdisciplinariedade do controle das finanças públicas quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art.70, CRFB/88) a demandar conhecimentos Contábeis, Financeiros e Orçamentários alheios a formação jurídica.

A competência do TCU é estabelecida a partir da natureza e origem dos recursos envolvidos e não pelo seu beneficiário-se ente privado ou público; federal, estadual ou municipal pouco importa. A partir dessa premissa o TCU desempenha efetivo controle das finanças públicas dos Estados vez que a cada dia mais dependentes de recursos federais: seja de transferência obrigatória, seja de transferências voluntárias mediante convênios e, até mesmo, contratações de operações de créditos que estão a demandar como requisito para contratação regularidade fiscal perante a União.

Infelizmente, os entes federados ainda são negligentes na observância das regras de contratação, prestação de contas (IN 71/2012) e execução de convênios federais (Instrução Normativa Secretaria do Tesouro Nacional-STN n.1/1997); o que culmina, antes mesmo da conclusão de Tomada de Contas Especial perante o TCU, em uma situação de irregularidade fiscal que representa óbice na contratação de novos convênios e operações de crédito.

A atuação do TCU não se limita à Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária de transferências voluntárias, mas alcança, também, as transferências obrigatórias constitucionalmente previstas. O próprio Estado de Goiás, há algum tempo atrás, foi beneficiado em processo instaurado perante o TCU no qual decisão determinou revisão das transferências dos 10% do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (IPI) aos Estados (art.159, II, CRFB/88).

Por último, o próprio STF determinou que porventura omissos o Congresso Nacional na edição de Lei Complementar a regular o art.91, do ADCT, que regula os repasses da União aos Estados em função da desoneração do ICMS nas exportações, que o TCU fixe o montante a ser transferido aos Estados de acordo com os critérios previstos na Constituição (ADO n.25, Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/11/2016).

O Tribunal de Contas da União já procede, há algum tempo, ao controle das renúncias de receitas dos incentivos fiscais federais. Por último, oficiou a alguns Estados da federação perquirindo acerca das renúncias de receita que representam os incentivos de ICMS com fulcro no art.11, da LRF que prescreve aos entes federados o dever de efetiva arrecadação de seus tributos como pressuposto, inclusive, para percepção de transferências voluntárias segundo interpretação do TCU.

A jurisdição do TCU tem repercussão ainda nos Estados da federação na situação de determinada obra estadual, por exemplo, custeada também por recursos federais quando ter-se-á a possibilidade de instauração de processo de contas perante o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e, simultaneamente, perante o TCU; o que reforça a conveniência de uma Lei Nacional de Processo de Contas com fundamento no prescrito

nos artigos 24, I c/c art.163 V da CRFB/1988 (CAVALLARI, Odilon. *Diante do princípio federativo seria constitucional uma lei nacional de processo dos Tribunais de Contas*).

A perspectiva panorâmica apresentada do TCU no federalismo fiscal brasileiro é suficiente para demonstrar a desafiadora missão que os Procuradores do Estado de Goiás desempenham no controle das finanças públicas que principia ainda na prospecção de recursos e pactuação de convênios, para alcançar até sua atuação no STF diante eventual ajuizamento Mandado de Segurança com vistas garantir direito líquido e certo inobservado em processo de contas pelo TCU.

Além do controle da legalidade, a atuação dos Procuradores pode alcançar a legitimidade e economicidade quando do patrocínio da defesa do Estado de Goiás perante o TCU, na medida que a própria Constituição outorga ao TCU a fiscalização contábil, financeira e orçamentária; o que reitera o fato de que a atuação do Procurador do Estado dá-se muito além da atividade típica de representação judicial e consultoria jurídica.

Lucas Bevilacqua. *Doutorando e Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário (USP). Procurador do Estado de Goiás à disposição do Gabinete de Representação da Governadoria em Brasília. Conselheiro do CARF/Ministério da Fazenda.*

(*) A opinião aqui veiculada representa posição de cunho acadêmico exclusiva do autor independente das instituições governamentais que vinculado.