



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**INTERVENÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
EM PROJETO DE LEI QUE AFRONTA A CONSTITUIÇÃO
FEDERAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL CASO
PRÁTICO DE ATIVISMO CONTROLADOR?**

ANDRÉ LUIZ SBERZE

GT 9 CONTROLE SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

INTERVENÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO EM PROJETO DE LEI QUE AFRONTA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: CASO PRÁTICO DE ATIVISMO CONTROLADOR?

Resumo: O artigo analisa decisão cautelar do Tribunal de Contas do Estado do Paraná que interferiu em projeto de lei cujo conteúdo ofendia a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade, determinando a suspensão de sua tramitação e a abstenção de sanção ao referido projeto. Busca-se demonstrar como a Constituição Federal e a LRF reforçaram o papel dos TCs como órgãos de fiscalização das finanças públicas, investigando ainda a possibilidade de fiscalização e controle de proposições legislativas e a extensão das decisões cautelares a disposição das Cortes de Contas. Também busca definir um conceito de ativismo controlador para, a partir do método dedutivo, estabelecer se o precedente objeto do estudo pode ser considerado um exemplo de decisão ativista, por interferir na atividade de outros Poderes.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Cautelares. LRF. Intervenção em projeto de lei. Ativismo Controlador.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 deu especial ênfase ao controle externo da administração pública e ampliou o leque de competências do Tribunal de Contas da União, com reflexo direto nos demais Tribunais de Contas, em face do princípio da simetria disposto no artigo 75 da Carta Magna.

No mesmo sentido, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal aumentou ainda mais a importância das Cortes de Contas, que se tornaram verdadeiros juízos universais das finanças públicas, com poderes de sanção refletindo além da esfera de sua jurisdição, incidindo inclusive nos direitos políticos do gestor público.

Nesse contexto, as decisões cautelares dos Tribunais de Contas têm ganhado cada vez mais destaque, pois representam uma resposta controladora célere dotada de força coercitiva que impõe ou limita atos e ações da administração pública.

Entretanto, a jurisdicionalização cada vez maior das políticas públicas tem dado margem a decisões controladoras as quais são “acusadas” de serem ativistas, por ampliarem a interpretação de leis ou de conceitos jurídicos abertos, como no caso dos princípios constitucionais, sejam estes implícitos ou explícitos.

Nesse sentido, utilizando o método dedutivo, abordaremos decisão cautelar do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) que, intervindo em processo legislativo, determinou a suspensão da tramitação e a abstenção de sanção do chefe do Poder Executivo em projeto de lei que pretendia criar cargos comissionados em Município com limite de gastos com pessoal extrapolado quando da tramitação da proposta, em manifesta afronta ao que dispõe a Constituição Federal e a LRF.

Após a exposição resumida do caso, analisaremos o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização dos preceitos da LRF; na sequência será feita uma abordagem das medidas cautelares a disposição dessas Cortes; bem como será delimitado o que vem a ser ativismo, com a justificativa do uso do termo ativismo controlador, para – feita a análise do caso concreto – chegar as conclusões finais.

O objetivo é determinar se a decisão tomada pelo TCE/PR configuraria intervenção indevida nas competências constitucionais de Poderes da República, na forma de ativismo controlador, e se este controle prévio foi de encontro às determinações da LRF, impedindo irregularidades no uso de recursos públicos.

2. Casuística: Processo nº. 469140/18 do TCE/PR

Em 22.06.2018 foi protocolada perante o Tribunal de Contas do Estado do Paraná denúncia de cidadão, autuada sob o nº. 469140/18, o qual informava a Corte de Contas o trâmite do Projeto de Lei Complementar nº. 018/2018, de autoria do Poder Executivo do Município de Fazenda Rio Grande, cujo objeto era criar 52 cargos comissionados na estrutura no quadro de servidores da Prefeitura Municipal.

Conforme constou da denúncia, no momento da apresentação do referido projeto de lei, o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo estava extrapolado e, acaso fosse aprovada a referida proposta, causaria um impacto anual superior a R\$ 2,8 milhões no orçamento municipal, sendo requerido a expedição de medida cautelar determinando a suspensão da tramitação do projeto de lei.

O Relator do processo, Conselheiro Ivens Szchoerper Linhares, através do Despacho nº. 1008/18 expediu medida cautelar bivalente: determinou à Câmara Municipal de Fazenda Rio Grande que suspendesse a tramitação do Projeto de Lei nº. 018/2018 no estado em que se encontrava e; ao Prefeito Municipal de Fazenda Rio Grande, que se abstinhasse de sancionar o Projeto de Lei acaso o mesmo já tivesse sido recebido do Poder Legislativo, sob pena de responsabilização solidária dos gestores, devido a flagrante ofensa ao disposto no artigo 22, parágrafo único, II, da LRF.

Foi adotado como fundamento para a concessão da medida cautelar os fatos de que o Município de Fazenda Rio Grande havia encerrado o exercício de 2017 despesa total com pessoal no índice de 57,03% da Receita Corrente Líquida, estando devidamente alertado pelo TCE/PR, em 21.03.2018, que havia ultrapassado o limite de 54% determinado pela LRF, bem

como a competência outorgada ao Tribunal de Contas para a fiscalização das normas de responsabilidade fiscal atribuída pelo artigo 59 da LRF.

Tal decisão cautelar foi homologada de forma unânime pelos integrantes do Pleno do TCE/PR através do Acórdão nº. 1810/18-TP, o qual ratificou parcialmente o Despacho nº. 1008/18 mantendo a determinação expressa para que o Prefeito Municipal se abstinhasse de sancionar o Projeto de Lei nº. 018/2018.

Intimado da medida cautelar determinada pelo TCE/PR, o Prefeito Municipal de Fazenda Rio Grande informou que vetou o Projeto de Lei Complementar nº. 018/2018, e que o fez através da solicitação de 9 dos 13 vereadores daquela casa legislativa, os quais mantiveram o veto quando de sua apreciação.

Necessário desde já reconhecer que a decisão do TCE/PR no sentido de intervir na tramitação de um projeto de lei, tanto em referência a atividade legislativa quanto executiva (sanção) foi ousada, e a discussão que se propõe é saber se, ao expedir cautelar interferindo no processo legislativo, o TCE/PR haveria extrapolado suas competências, praticando ativismo, ou se atuação nesse caso concreto estaria amparada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para tanto, necessário abordar a competência atribuída pela LRF aos Tribunais de Contas, bem como se analisar o poder geral de cautela que o órgão possui para, rediscutindo o caso, definir ao final se a decisão tomada foi ativista na forma como procedeu com o controle preventivo de atos da administração pública, fazendo valer as disposições da LRF.

3. O papel dos Tribunais de Contas na Lei de Responsabilidade Fiscal

Como já afirmado, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº. 101/00 – reforçou ainda mais as competências dos Tribunais de Contas, as quais já haviam sido ampliadas pela Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, os artigos 52, 56 e 59 e 73-A da LRF delimitaram aos Tribunais de Contas uma série de atribuições, as quais Luiz Henrique Lima (2019, p.133), elenca (aos Tribunais de Contas dos Estados) as seguintes fiscalizações: a) publicidade do RREO e RGF; b) planejamento: cumprimento de metas da LDO, inclusão de novos projetos na LOA, previsão, arrecadação e renúncia de receitas; c) endividamento: limites e condições, garantias e contragarantias, operações de crédito e restos a pagar; d) limites de gastos com pessoal, medidas de retorno/redução e serviços de terceiros; e) receitas oriundas de alienação de bens; f) limites de gastos com Legislativo dos Municípios; g) cálculo da RCL; g) fatos que comprometam os

custos ou resultados dos programas, ou ainda, indícios de irregularidades na gestão orçamentária e; h) descumprimento das prescrições estabelecidas na LRF.

Sobre o artigo 73-A da LRF, Luiz Henrique Lima (2018), já destacava que a partir da edição da LC nº. 131/00 qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato restou legitimado para denunciar ao Tribunal de Contas o descumprimento das determinações constantes da LRF, reforçando o papel das Cortes de Contas na atuação a partir do controle social da administração pública.

Weder de Oliveira (2015, p. 703) destacou o seguinte impacto da LRF em relação ao controle externo que “os tribunais de contas mobilizaram-se intensamente, desenvolvendo trabalhos de orientação, manualização, treinamento, regulamentação e fiscalização como possivelmente não realizavam há muitos anos – trabalho imprescindível para viabilizar o alcance de seus objetivos, em cada esfera da federação.”

Entre um dos papéis exercidos pelo Tribunal de Contas na fiscalização das disposições da LRF, o controle das despesas com pessoal se destaca, sendo que as Cortes de Contas devem observar dos entes sob sua fiscalização os preceitos transcritos nos artigos 18 a 23 da lei, os quais impõe limites, vedações e penalizações aos Poderes e órgãos infratores.

Referente às vedações, destacamos que o inciso II do parágrafo único do art. 22 da LRF veda que o Poder ou órgão crie cargo, emprego ou função quando exceder 95% do limite total com pessoal, o que equivale a 51,3% da RCL.

Dessa forma, o que se observa da denúncia feita ao TCE/PR no Processo nº. 469140/18 é que, de fato, foi apresentado um projeto de lei complementar que pretendia criar cargos comissionados numa Prefeitura que se encontrava sob a restrição prevista no art. 22, parágrafo único, II, da LRF, disposição que – por força do artigo 59 da mesma lei – deve ser fiscalizada pelos Tribunais de Contas.

Logo, a competência para fiscalização das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal pelos Tribunais de Contas é expressa no próprio texto da lei, devendo ser analisada sob o enfoque a extensão dessa fiscalização bem como o momento de sua realização.

4. As medidas cautelares no âmbito dos Tribunais de Contas

Em relação ao momento da realização, no âmbito do controle externo da administração pública realizado pelos Tribunais de Contas ainda prevalece no Brasil o chamado controle posterior dos atos de gestão, ou seja, a fiscalização se dá após a execução ou consumação da despesa pública.

Porém, a ampliação do controle social exercido diretamente pelo cidadão força a mudança do tempo do exercício da fiscalização dos Tribunais de Contas, tornando-os cada vez mais presentes no momento da execução da despesa pública, nas formas concomitantes e preventiva (ou prévia), pois a sociedade exige rapidez do controle e não tolera a morosidade dos processos, sejam judiciais, controladores ou administrativos.

Nesse sentido, as medidas cautelares expedidas pelos Tribunais de Contas, nas mais diversas matérias sob sua competência, ganham mais importância.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, as medidas cautelares estão disciplinadas no artigo 276 de seu Regimento Interno, enquanto que no Tribunal de Contas do Estado do Paraná as medidas cautelares estão disciplinadas no artigo 53 da Lei Complementar Estadual nº. 113/05 (Lei Orgânica do TCE/PR), assim enunciado:

Art. 53. O Tribunal poderá solicitar incidentalmente e motivadamente, aos órgãos e Poderes competentes a aplicação de medidas cautelares definidas em lei, ou determinar aquelas previstas no Regimento Interno, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Código de Processo Civil.

Somando-se aos dispositivos legais, o Supremo Tribunal Federal em decisão publicada em 16.03.2021 reafirmou a possibilidade da adoção de medidas cautelares pelo Tribunal de Contas, ao suspender liminar do TJMT que havia suspenso o exercício do poder geral de cautela pelo TCE/MT no julgamento da SL 1420/MT, cujo Relator foi o Ministro Luiz Fux, sendo extraída a seguinte fundamentação da decisão:

Com efeito, como foi inclusive referido na decisão impugnada, o Supremo Tribunal Federal assentou entendimento de que os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para determinar medidas cautelares - inclusive a indisponibilidade de bens - necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e à prevenção grave lesões ao erário, nos seus processos de fiscalização.

A decisão do STF destaca a importância das Cortes de controle externo na fiscalização dos atos e contratos administrativos, bem como na execução orçamentária da receita e despesa pública, ressaltando o papel de destaque atribuído pela LRF ao Tribunal de Contas na matéria financeira.

Logo, podemos afirmar que as medidas cautelares, no âmbito Tribunais de Contas são uma das hipóteses – se não a mais – expressiva do controle prévio da administração pública.

Entretanto, a extensão das competências e poderes dos Tribunais de Contas – não apenas naquilo que diz respeito às decisões cautelares – tem gerado questionamentos da doutrina no sentido de que essas Cortes estariam praticando ativismo, a exemplo de alguns órgãos do Poder Judiciário, inovando juridicamente através de decisões jurisdicionais baseadas na interpretação amplificada de princípios constitucionais e leis em geral.

Por consequência, cabe questionar se o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, através de medida cautelar, poderia suspender a tramitação e/ou determinar a abstenção de sanção em projeto de lei pelo Chefe do Poder Executivo, e se isso estaria amparado pelas competências constantes da Lei Responsabilidade Fiscal, bem como se tal postura pode ser considerada como ativista.

5. Acórdão nº. 1018/18-TP do TCE/PR – É possível o Tribunal de Contas sustar o trâmite de projeto de lei ou determinar a abstenção de sanção?

Retomando a discussão que se propõe nesse artigo, há que se responder as seguintes indagações: a) o Tribunal de Contas pode suspender a tramitação de um projeto de lei ou determinar que o chefe do Poder Executivo se abstenha de sancioná-lo? b) A Lei de Responsabilidade Fiscal confere ao Tribunal de Contas poderes de tal amplitude que permitam a interferência direta na atividade de Poderes da República? c) A postura adotada no Acórdão nº. 1018/18-TP, ao homologar o Despacho nº. 1008/18, poderia ser considerada como ativismo controlador? d) na prática, a decisão adotada pelo TCE/PR no caso concreto foi positiva ou negativa?

Conforme brevemente destacado, através de denúncia ao TCE/PR foi requerida medida cautelar de suspensão do Projeto de Lei Complementar nº. 018/2018 do Poder Executivo de Fazenda Rio Grande, sob a argumentação de que o projeto estaria afrontando, entre outras disposições legais: a) os princípios da moralidade e da legalidade; b) o art. 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal, pois não teria sido criada dotação orçamentária; c) o art. 16 da LRF, por não ter sido apresentado o relatório de impacto orçamentário-financeiro, e; d) art. 23 da mesma LRF, tendo em vista que o Município recebeu diversos alertas do TCE/PR.

Por ocasião da decisão cautelar deferida no Despacho nº. 1008/18, ao determinar ao Prefeito Municipal de Fazenda Rio Grande que se abstivesse de sancionar o Projeto de Lei Complementar nº. 018/2018, destacou o Conselheiro Relator na fundamentação:

conclui-se que, ao apresentarem e aprovarem um Projeto de Lei objetivando a criação de dezenas de cargos comissionados quando extrapolado o limite de despesa total com pessoal previsto pelos arts. 19, III e 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os poderes Executivo e Legislativo do Município de Fazenda Rio Grande infringiram frontalmente o contido no artigo 22, parágrafo único, inciso I, da mesma lei.

Inicialmente há que indagar se o TCE/PR poderia determinar a suspensão de um projeto de lei ou, ainda, a abstenção de sanção deste pelo Executivo.

Jacoby Fernandes (2012, p. 392/393) adverte que nem ao Poder Judiciário seria permitida tal tipo de intervenção, entretanto destaca que os Tribunais de Contas podem realizar

o que ele denomina de sistema de colaboração “...examinando projetos de lei que considere novos às finanças públicas e à ordem jurídica, desde que envolvam recursos públicos, comunicados aos poderes constituídos o seu entendimento sobre a questão.”

Por outro lado, há que se destacar que o STF, em junho de 2017, já interviu na tramitação de projeto de lei, através de decisão do Ministro Luís Roberto Barroso no MS 3497/DF, no qual foi suspensa, via medida liminar, a aprovação de projeto de conversão de medida provisória pelo Senado, determinando o retorno da proposição à Câmara dos Deputados para que esta deliberasse sobre as emendas apresentadas ao mesmo.

Foi destacado pelo Ministro Relator na fundamentação da liminar:

...reitero premissa que tem orientado minha atuação nesses casos: o Supremo Tribunal Federal somente deve intervir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas.

Em que pese versar sobre vício procedimental da Câmara dos Deputados ao não colocar em votação emendas a referida medida provisória, há que destacar que o STF interviu diretamente no processo legislativo que ofendia norma expressa da Constituição Federal, indo na contramão do entendimento de Jacoby Fernandes.

Nesse ponto, verificamos que o Acórdão nº. 1810/TP do TCE/PR, ainda que indiretamente visou cumprir o estabelecido pelo art. 169, § 3º, I, da Constituição Federal, tendo sido objeto de fundamentação da cautelar:

Cumprir destacar que os atos impugnados, por acarretarem no aumento dos gastos com servidores comissionados, se encontram na contramão do estabelecido pelo art. 169, § 3º, I, da Constituição Federal, que é expresso ao determinar que, para o retorno da despesa com pessoal aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, devem ser reduzidas em pelo menos 20% as despesas com cargo em comissão e funções de confiança.

Enquanto Corte de controle externo, a Constituição Federal assegura aos Tribunais de Contas o poder de sustar atos impugnados, conforme inteligência do inciso X do art. 71 da Constituição Federal, o qual é repetido pelo inciso X do art. 74 da Constituição do Estado do Paraná.

Nesse ponto, há que se reconhecer um projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo não deixa de ser um ato administrativo que pode ser fiscalizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná na forma que dispõe a Constituição Estadual.

No que diz respeito ao caso concreto analisado pelo TCE/PR, a proposição do Poder Executivo de Fazenda Rio Grande afrontava diretamente dispositivo da Constituição Federal, o que, por analogia ao entendimento firmado pelo Ministro Barroso no MS 34907/DF, justifica a intervenção do Tribunal de Contas.

Inclusive a determinação pelo TCE/PR da abstenção de sanção ao Projeto de Lei pelo Prefeito Municipal se justificou, pois é sabido que a sanção também uma das fases do processo legislativo, sendo inegável que a proposição já nascera viciada.

Frente a situação concreta, é possível afirmar que os Tribunais de Contas, no exercício do poder geral de cautela que é lhe reconhecido, pode determinar a suspensão da tramitação de projeto de lei quando este afrontar a Constituição Federal ou, ainda, disposição da Constituição do Estado ao qual faça parte o Tribunal de Contas.

No que diz respeito ao controle prévio do Tribunal de Contas de acordo com as competências atribuídas em especial pelo art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, verificamos que a redação do artigo é aberta, atribuindo as Cortes de Contas a fiscalização do cumprimento da lei, dando ênfase a atuação dos Tribunais de Contas na verificação do cálculo dos limites da despesa total com pessoal.

Aqui, destacamos que tanto o Despacho nº. 1008/18 quanto o Acórdão nº. 1810/18-TP incluíram os dados do RGF – Relatório de Gestão Fiscal – do Município de Fazenda Rio Grande, demonstrando que o mesmo estava, desde o terceiro quadrimestre de 2014, com índice de folha acima dos 54% previstos na LRF.

Também foi indicado expressamente nas decisões que o Município, quando do protocolo do Projeto de Lei que visava criar mais 52 cargos comissionados em sua estrutura, estava devidamente alertado do excesso de gastos com pessoal, com a determinação expressa para que atuasse para reduzir tais gastos, o que não foi atendido (pelo contrário, conforme destacou a Unidade Técnica do TCE/PR na instrução processual: o Município ao invés de atuar para reduzir o gasto com pessoal, pretendia aumentar essas despesas através da criação dos novos cargos).

Ou seja, o TCE/PR estava procedendo com a fiscalização prevista no artigo 59 da LRF, comprovada pela emissão do alerta em desfavor do Município de Fazenda Rio Grande, através do acompanhamento dos RGF do Município, o que comprova que o Prefeito Municipal, enquanto autor do referido projeto de lei, tinha ciência prévia que não poderia criar cargo por ter excedido o limite de gastos com pessoal.

Ainda nesse sentido, o art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal atribui competências amplas da fiscalização de seus dispositivos aos Tribunais de Contas, não indicando a forma ou um procedimento exato para realização de tal competência, permitindo atuação discricionária e ampla das Cortes de Contas.

Logo, é forçoso reconhecer que a LRF não veda que o Tribunal de Contas interfira diretamente em atividades de outros Poderes, podendo realizar essa interferência com base no já citado inciso X do artigo 71 da Constituição Federal.

Tal conclusão nos permitir ir ao próximo questionamento que fora proposto: tanto o Despacho nº. 1008/18, homologado pelo Acórdão nº. 1810/18-TP, fundamentados com base no art. 59 da LRF (o qual possui grande amplitude), podem ser considerados como ativistas? Para responder adequadamente tal questão, necessária a abordagem do fenômeno conhecido por ativismo, bem como sua conceituação no âmbito dos Tribunais de Contas.

5.1. Ativismo no âmbito do Tribunal de Contas - uma necessária (re)conceituação

A discussão a respeito do ativismo tem ganhado destaque nos últimos anos, tanto no nível acadêmico quanto no âmbito político.

Referente ao ativismo judicial, um dos expoentes de seu estudo no Brasil é Luís Roberto Barroso, cujo artigo “Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática” é um dos mais citados sobre o tema. Nesse texto, o ativismo – na órbita judicial – é conceituado como “...uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance.” (2012, p. 25).

Conhecido por ser crítico do ativismo judicial, Lenio Luiz Streck é taxativo ao defender que:

O ativismo judicial, por outro lado, liga-se à resposta que o Judiciário oferece à questão objeto de judicialização. No caso específico da judicialização da política, o ativismo representa um tipo de decisão na qual a vontade do julgador substitui o debate político (seja para realizar um pretensão “avanço”, seja para manter o *status quo*. (Streck, 2016, p. 724)

Na órbita dos Tribunais de Contas, a discussão sobre o ativismo também existe. Conforme mencionado anteriormente, em que pese em número reduzido, autores na área do controle externo já enxergam a prática do ativismo no âmbito das Cortes de Contas, discutindo os impactos e as consequências das condutas tidas por ativistas nesses processos.

Um dos primeiros autores a debater sobre o tema foi Francisco Sérgio Maia Alves, que realizou estudo (publicado em 2016) no qual abordou casos práticos do Tribunal de Contas da União cujas decisões podem ser consideradas ativistas. O trabalho do autor é imparcial e vigoroso ao reconhecer e conceituar as formas de ativismo praticados pela Corte em casos envolvendo questões contratuais da Lei nº. 8.666/93.

A conclusão de Alves é que o TCU expede decisões ativistas, através de: a) criação judicial do direito mediante uso de valorações de conveniência e oportunidade; b) fixação de

regras e doutrinas amplas que além de decidir um caso concreto, impõe decisões a futuros casos; c) atuação processual amplificada expandindo seu campo de jurisdição e; d) afastamento de parâmetros de correção para atingir resultados específicos “por meio do uso de um tipo de pragmatismo fundado em argumentos econômicos não comprovados”. (Alves, 2016, p. 323).

Em recente trabalho, Flávio Garcia Cabral conclui que:

Ainda que não seja possível rotular toda uma instituição, centenária como a do Tribunal de Contas, com a pecha de ativista, a apuração demonstra que o TCU, em diversas ocasiões, de várias formas, tem emitido decisões que podem ser sim consideradas englobadas pelo conceito de ativismo de contas (compreendido na vertente negativa de excessos em relação aos limites do ordenamento jurídico). (Cabral, 2021, p. 20)

Digno de nota neste trabalho é a menção expressa ao termo “ativismo de contas”, cunhado por José Ricardo Parreira Castro na dissertação de mestrado “Ativismo de Contas – controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas”, também utilizado por Cabral (op. cit. p. 6), enquanto que Maia utiliza apenas o termo “ativismo” em sua obra.

Em que pese o termo “ativismo de contas” possa ser considerado adequado, entendemos que, após o advento da Lei nº. 13.655/18, que reconheceu uma jurisdição específica referente ao Tribunal de Contas, quando passou a adotar o termo “decisão controladora”, a definição “ativismo de contas” deve ser revista.

Se foi reconhecido que os Tribunais de Contas são órgãos controladores e emitem decisões controladoras, a consequência natural é que tudo que gire em torno das Cortes de controle externo devem ser considerados como atos controladores.

Além disso, os Tribunais de Contas, apesar da nomenclatura, não julgam apenas processos de contas, mas também atos de pessoal, denúncias e representações das mais variadas formas, incluindo as representações da Lei de Licitações (renovadas pela Lei nº. 14.133/21), bem como auditorias operacionais de diversos assuntos ligados a administração pública.

Dessa forma, entendemos que na hipótese de ativismo eventualmente praticado pelo Tribunal de Contas, este deve ser denominado como “ativismo controlador”, termo que melhor expressa a importância das Cortes de controle externo pós Lei nº. 13.655/18, inclusive servindo de contraponto ao termo “ativismo judicial” já aceito pela doutrina.

Assim, podemos definir o ativismo controlador como a atividade decisória praticada pelos Tribunais de Contas que expande de maneira proativa a interpretação da Constituição Federal e das normas de direito público em favor do interesse social, impondo condutas e abstenções aos seus jurisdicionados, em se tratando de matérias de sua competência.

A partir dessa (re)conceituação é que analisaremos a decisão cautelar oriunda do Tribunal de Contas do Estado do Paraná no Processo de Denúncia nº. 469140/18, para averiguar se a decisão exarada pode ser considerada – ou não – como ativismo controlador, quando

realizou o controle prévio de atos que impactariam contrariamente aos dispositivos da LC nº. 101/00, intervindo diretamente no trâmite do processo legislativo.

5.2. A incidência do ativismo controlador no Acórdão nº. 1810/18-TP

Definido o que é o ativismo controlador, compete responder se a cautelar oriunda do Acórdão nº. 1810/18-TP seria uma expressão dessa forma de ativismo.

Conforme já apontamos, é possível a interferência do Tribunal de Contas na tramitação de um projeto de lei, desde que ele afronte dispositivo direto da Constituição Federal, em analogia ao precedente existente no STF sobre o tema, bem como as normas gerais do controle externo previstas no artigo 71 da Constituição Federal, o que se demonstrou presente no caso em análise.

Referente a incidência do artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal na atividade do Tribunal de Contas, foi demonstrado que citado enunciado legal confere amplos poderes de fiscalização as Cortes de controle externo, sem delimitar a forma de exercício de tais competências.

Como consequência, não restam dúvidas que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao julgar a situação concreta aqui debatida, interpretou o artigo 59 da LRF de forma expansiva, naquilo que Maia, citando Campos (2016, p. 306) engloba como prática do ativismo jurisdicional definido pelo autor norte-americano William Marshal como correspondente “à significativa expansão pelo Judiciário de seu campo de jurisdição”.

Na mesma linha, é possível considerar que através do Acórdão nº. 1810/18-TP o Tribunal de Contas do Estado do Paraná criou uma regra ampla que permite decidir futuros casos, de acordo com aquilo já abordado por Francisco Sérgio Maia Alves em seu artigo sobre o ativismo no âmbito do TCU (Maia, 2011).

Essa afirmação se comprova no fato de que o TCE/PR posteriormente também suspendeu a tramitação de projeto de lei do Município de Uraí, através do Despacho nº. 1150/19, que também tem como Relator o Conselheiro Ivens Szchoerper Linhares.

5.3. Mas afinal, qual foi a consequência prática do Acórdão nº. 1810/18-TP no caso concreto?

A análise completa do Processo nº. 469140/18, do qual tanto o Despacho nº. 1008/18 quanto o Acórdão 1810/18-TP fazem parte, revela que a decisão do TCE/PR foi devidamente

acatada pelo Prefeito Municipal de Fazenda Rio Grande, o qual vetou o projeto de Lei Complementar nº. 018/2018, atendendo a determinação cautelar controladora.

Dessa forma, na prática a decisão cautelar homologada no Acórdão nº. 1810/18-TP surtiu os efeitos determinados, pois não se efetivou a criação dos 52 cargos comissionados em total afronta ao que determina a LRF, conforme pretendia o Poder Executivo, bem como o Poder Legislativo, quando da manutenção do veto, indiretamente também cumpriu a determinação exarada pelo TCE/PR.

Destacamos que, ainda que comprovado o veto, na instrução processual do feito, tanto a Unidade Técnica quanto o Ministério Público de Contas adentraram no mérito da matéria, pugnando pela procedência da denúncia, sendo que o Pleno do TCE/PR julgou procedente a denúncia, aplicando multa ao Prefeito Municipal de Fazenda Rio Grande, por ofensa ao art. 22, parágrafo único, II, da LRF, na forma disposta no Acórdão nº. 3377/19, o qual foi objeto de posteriores recursos que não questionaram a intervenção no processo legislativo através da medida cautelar, mas sim a perda de objeto que teria ocorrido com o veto ao projeto de lei.

Para além do caso concreto aqui debatido, conforme já destacado anteriormente, o TCE/PR também suspendeu a tramitação de projeto de lei do Município de Uraí, com base no artigo 59 da LRF, através já mencionado Despacho nº. 1150/19, homologado através do Acórdão nº. 2673/19-TP, assim ementado:

Representação. Projeto de Lei, que visa à criação de cargo público. Município em Alerta prudencial de despesas com pessoal expedido por este Tribunal, no período de apuração encerrado em 30/06/2019. Contrariedade ao art. 22, parágrafo único, inciso II, da Lei de Responsabilidade fiscal. Ratificação de medida cautelar que determinou a imediata suspensão da tramitação do Projeto de Lei nº 008/2019 enquanto perdurar o alerta de 95% de despesas de pessoal.

Ou seja: o TCE/PR, através de ativismo controlador, está firmando posição de que deve ocorrer a intervenção de forma cautelar em atos que afrontam a Constituição Federal e a LRF quando da criação de cargos públicos, incluindo processo legislativo quando a proposição apresenta vício flagrante de inconstitucionalidade e/ou ilegalidade.

No caso em análise, a consequência prática do ativismo controlador foi o impedimento da sanção de uma lei, indevidamente aprovada pela Câmara de Vereadores do Município de Fazenda Rio Grande, fazendo prevalecer as disposições do inciso II do parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que deve ser motivo de aplausos.

6. Conclusão

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Tribunal de Contas importância e competências nunca antes reconhecidas ao órgão, sendo que a Lei de Responsabilidade Fiscal

ampliou e destacou ainda mais o controle externo da administração pública exercido pelos Tribunais de Contas.

Para o fim do cumprimento de suas competências, é assegurado o poder geral de cautela ao Tribunal de Contas, sendo que suas medidas cautelares são expressão do controle prévio dos atos da administração pública, reflexo de uma sociedade em rede cada dia mais exigente em relação à fiscalização dos gastos do dinheiro público e de respostas céleres e eficazes dos órgãos de controle, através daquilo que se denomina como controle social.

Este mesmo controle social exige que as respostas dos órgãos de controle sejam muitas vezes inovadoras, causando questionamentos à cerca da legalidade ou até mesmo da competência para certas determinações por parte dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, a intervenção do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em processo legislativo, com a determinação constante da medida cautelar homologada através do Acórdão nº. 1810/18-TP pode causar espanto e questionamentos, sejam doutrinários ou políticos, sobre a possibilidade da Corte de Contas determinar a suspensão de tramitação legislativa bem como a abstenção de sanção do Prefeito Municipal a um projeto de lei manifestamente inconstitucional e ilegal.

Porém, a análise do caso concreto demonstrou que a atuação do TCE/PR impediu a sanção de uma lei complementar que continha flagrante inconstitucionalidade e flagrantes ofensas ao artigo 22, parágrafo único, II, da LRF, quando se pretendeu criar 52 novos cargos comissionados em um Município com índice de folha no importe de 57,03% de sua Receita Corrente Líquida, mesmo que devidamente alertado pelo Tribunal de Contas, sendo que a medida cautelar aqui analisada se demonstrou benéfica aos contribuintes, impedindo um gasto anual adicional de R\$ 2,8 milhões aos cofres públicos.

Tal decisão encontra amparo mediante analogia a precedente do Supremo Tribunal Federal, conforme demonstrado, e também se fundamentou na disposição ampla do artigo 59 da LRF, que atribui competência de fiscalização dos dispositivos desta lei aos Tribunais de Contas.

Assim, o processo legislativo deve – sim – ser objeto de controle prévio, não apenas pelo Tribunal de Contas, mas também pelo Poder Judiciário, principalmente nos casos onde a constitucionalidade e a legalidade são deixadas de lado para se aprovar medidas irresponsáveis que impactarão negativamente nas finanças públicas, notadamente quando se reflete em mais gasto público com funcionalismo.

Na linha doutrinária que aborda o ativismo, as decisões cautelares do TCE/PR constantes do Processo nº. 469140/18 (notadamente o Despacho nº. 1008/18, homologado no

Acórdão nº. 1810/18-TP) podem ser consideradas formas de ativismo controlador, no aspecto positivo do termo, pois se evitou a criação de cargos comissionados que contrariavam não apenas a LRF, mas a própria Constituição Federal, poupando o sistema jurídico da existência de uma lei totalmente nula.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALVES, Francisco Sergio Maia. O ativismo na atuação jurídico-administrativa do Tribunal de Contas da União: estudo de casos. Revista de informação legislativa, v. 53, n. 209, p. 303-218, jan/mar. 2016. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/520010>> Acesso em 5 de maio 2021

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol. 5, nº 1, 2012. p.23-32. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>> Acesso em 9 de maio 2021

BRASIL, Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em 5 de maio 2021

_____, Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilização na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em 8 de maio 2021

_____, Lei nº. 13.655, de 25 de abril de 2018. inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm> Acesso em 9 de maio 2021

_____, Resolução TCU nº. 246, de 30 de novembro de 2017, Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>> Acesso em 6 de maio 2021

_____, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 3497/DF. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=347274>> Acesso em 3 de maio 2021.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU), Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance. N. 16. Ano 5. P. 215-257. São Paulo: Ed. RT, jan/mar. 2021. Disponível em

<<https://rdai.com.br/ojs/index.php/rdai/article/view/264>> Acesso em 9 de maio 2021

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 3. ed. rev. atual. e ampl. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

LIMA, Luiz Henrique. O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os Tribunais de Contas em tempos de crise: IN: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.) Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 105-143.

LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 8ª ed. São Paulo, Método, 2019.

OLIVEIRA, Weder de. 15 anos de Lei de Responsabilidade Fiscal: Um pouco de história e de essência. Responsabilidade Fiscal: análise da Lei Complementar nº 101/2000. OAB, 2015.

PARANÁ, Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1989. Constituição do Estado do Paraná. Disponível em:

<<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592>> Acesso em: 5 de maio 2021.

_____, Lei Complementar nº. 113, de 15 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em:

<<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/3/pdf/00355380.pdf>> Acesso em 9 de maio 2021.

_____, Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Processo nº. 469140/18. Tribunal Pleno, Acórdão nº 1810/18, Relator: Conselheiro Ivens Szchoerper Linhares. Disponível em

<http://servicos.tce.pr.gov.br/servicos/srv_consultaprocessos.aspx?processoMaster=46914018> Acesso em 9 de maio 2021

_____, Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Processo nº. 536585/19. Tribunal Pleno, Acórdão nº 2673/19, Relator: Conselheiro Ivens Szchoerper Linhares. Disponível em

<http://servicos.tce.pr.gov.br/servicos/srv_consultaprocessos.aspx?processoMaster=53658519> Acesso em 9 de maio 2021

STRECK, Lenio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. Espaço Jurídico. v. 17, n. 3, 2016, disponível e

<<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/12206>> Acesso em 06 de maio 2021