

LUIZ HENRIQUE LIMA
WEDER DE OLIVEIRA
JOÃO BATISTA CAMARGO

Coordenadores

Juarez Freitas
Prefácio

CONTAS GOVERNAMENTAIS E RESPONSABILIDADE FISCAL

DESAFIOS PARA O CONTROLE
EXTERNO – ESTUDOS DE MINISTROS
E CONSELHEIROS SUBSTITUTOS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS

Belo Horizonte



2017

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrizio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

1102442

C759

Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas / Luiz Henrique Lima, Weder de Oliveira, João Batista Camargo (Coord.). – Belo Horizonte : Fórum, 2017.

371 p.

ISBN 978-85-450-0246-8

I. Direito Financeiro. 2. Direito Público. 3. Finanças Públicas. I. Lima, Luiz Henrique. II. Oliveira, Weder de. III. Camargo, João Batista. IV. Título.

CDD: 341.38

CDU: 342

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

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. 371 p. ISBN 978-85-450-0246-8.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	
Juarez Freitas	13
CAPÍTULO 1	
PRECISAMOS FALAR SOBRE CONTAS... UMA NOVA PERSPECTIVA SOBRE A APRECIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PELO CONGRESSO NACIONAL MEDIANTE PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	
Weder de Oliveira	17
1	Introdução 17
2	As normas constitucionais básicas e questionamentos preliminares.. 18
3	A regulação da Câmara dos Deputados para o caso excepcional de tomada de contas do Presidente da República 20
3.1	As contas a serem apresentadas pelo Presidente abrangem todos os Poderes. Não há apreciação de caráter pessoal..... 22
3.2	O parecer da Câmara dos Deputados proporá medidas legais e outras providências cabíveis..... 26
4	A regulação do Congresso Nacional 26
4.1	A regulação interna da Comissão Mista de Orçamento..... 29
4.2	Exemplos de decisão final do Congresso Nacional sobre as contas prestadas pelo Presidente da República: contas do Governo da República? Contas do Governo Federal? Contas do Presidente da República? Novos questionamentos..... 30
5	A regulação da legislação do Tribunal de Contas da União. O conteúdo das contas (sentido estrito e sentido amplo)..... 33
5.1	Contas em sentido estrito. A opinião de auditoria independente sobre os balanços gerais: Congresso pode divergir? 36
5.2	Contas em sentido amplo. “Opinião” sobre a execução dos orçamentos e demais operações realizadas com recursos públicos federais: Congresso pode divergir? 39
5.3	Parecer prévio e julgamento de contas de administradores: processos distintos. Adequação processual da veiculação de recomendações de determinações no parecer prévio 45
6	Juízo de aprovação ou reprovação: inexigibilidade, desnecessidade técnica e inexistência de consequências jurídicas 47
7	O dever-ser da atuação do controle externo parlamentar, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União, por meio da apreciação da prestação de contas apresentada anualmente pelo Presidente da República 50

7.1	O equívoco sobre o parecer prévio do Tribunal de Contas. As contas apresentadas pelo Presidente da República referentes ao ano de 1936: não houve rejeição de contas	56
8	À guisa de conclusão	58
	Referências	60

CAPÍTULO 2

RELATÓRIOS E PARECERES PRÉVIOS SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA: HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS

	 Marcos Bemquerer Costa, Patrícia Reis Leitão Bastos	63
1	Introdução	63
2	Contas do Governo da República de 2006	67
3	Contas do Governo da República de 2007	68
4	Contas do Governo da República de 2008	69
5	Contas do Governo da República de 2009	71
6	Contas do Governo da República de 2010	74
7	Contas do Governo da República de 2011	76
8	Contas do Governo da República de 2012	79
9	Contas do Governo da República de 2013	81
10	Contas do Governo da República de 2014	85
11	Contas do Governo da República de 2015	90
12	Conclusão	97
	Referências	101

CAPÍTULO 3

O CONTROLE DA RESPONSABILIDADE FISCAL E OS DESAFIOS PARA OS TRIBUNAIS DE CONTAS EM TEMPOS DE CRISE

	 Luiz Henrique Lima	105
1	Introdução	105
2	Os Tribunais de Contas na Constituição de 1988 e legislação posterior	107
3	O controle da responsabilidade fiscal e o papel dos Tribunais de Contas	111
4	Adaptação, evolução e transformação das Cortes de Contas – etapas e percalços de um processo	117
5	Desafios para maximizar a efetividade dos Tribunais de Contas	122
5.1	A recente deterioração da gestão fiscal	122
5.2	Limitações endógenas	126
5.3	Barreiras exógenas	129
5.3.1	Conselho de Gestão Fiscal	129
5.3.2	Conselho Nacional dos Tribunais de Contas	130
5.3.3	Lei da Ficha Limpa	131
5.3.4	Adoção de medidas cautelares de indisponibilidade de bens	132

5.3.5	Sigilo bancário e fiscal.....	133
5.4	Desafios.....	134
6	Conclusão	136
	Referências.....	138
	Legislação	140
	Sítios eletrônicos	141

CAPÍTULO 4

CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE FISCAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: TUTELA PREVENTIVA DA RESPONSABILIDADE FISCAL E A CONCRETIZAÇÃO DA SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL

Daniela Zago Gonçalves da Cunda	145	
1	Introdução	145
2	Sustentabilidade como dever e princípio.....	147
3	Princípio da solidariedade intergeracional.....	150
4	Dimensão fiscal e controle de sustentabilidade fiscal.....	154
5	Controle ampliado de legalidade, de conformidade constitucional e de sustentabilidade	165
6	Conclusão	170
	Referências.....	172

CAPÍTULO 5

O CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA COMO MEIO GARANTIDOR DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Milene Cunha	187	
1	Introdução	187
2	Direitos fundamentais: um tema jurídico-institucional.....	189
2.1	Direitos sociais e políticas públicas: uma questão orçamentária	191
3	O controle da execução orçamentária: evolução e órgãos responsáveis.....	200
3.1	Os Tribunais de Contas como guardiões das contas públicas e sua relevância no controle da execução orçamentária.....	206
4	Considerações finais.....	212
	Referências.....	214

CAPÍTULO 6

ANÁLISE DA NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E DA DISTINÇÃO ENTRE CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO

Renato Luís Bordin de Azeredo	217	
1	Introdução	217
2	Tribunais de Contas	218
2.1	A origem e o seu desenvolvimento no cenário nacional	218
2.2	Natureza jurídica dos Tribunais de Contas.....	224
2.3	Das contas de governo e contas de gestão.....	237

3	Conclusão	245
	Referências	246

CAPÍTULO 7

A AUDITORIA CONTÁBIL FINANCEIRA E O JULGAMENTO DAS CONTAS PÚBLICAS

Isaias Lopes da Cunha	249	
1	Introdução	249
2	Auditoria e contabilidade no setor público	251
2.1	Conceitos e objetivos da auditoria contábil	251
2.2	Conceitos e objetivos da auditoria contábil financeira no setor público.....	253
2.3	A contabilidade como instrumento de controle orçamentário, financeiro e patrimonial	256
3	A prestação e o julgamento das contas pelos Tribunais de Contas ...	261
3.1	O dever constitucional de prestar contas.....	261
3.2	A competência fiscalizatória e judicante dos Tribunais de Contas....	262
3.3	Conceito e elementos da prestação de contas dos administradores públicos	265
4	Auditoria contábil na prestação de contas públicas	267
4.1	Auditoria de conformidade dos atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial	267
4.2	Auditoria das demonstrações contábeis do setor público e seus desafios de implementação	271
5	Considerações finais.....	275
	Referências	276

CAPÍTULO 8

FEDERALISMO FISCAL E SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO NACIONAL

Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho	281	
1	Introdução	281
2	O federalismo fiscal brasileiro	285
3	O controle externo nacional e a máxima efetividade constitucional.	289
4	<i>Res ipsa loquitur</i> (“as coisas falam por si mesmas”)	291
	Referências	292

CAPÍTULO 9

A DÍVIDA PÚBLICA DOS ESTADOS BRASILEIROS: DESAFIOS PARA O CONTROLE

João Batista Camargo, Marcos Gomes Rangel	295	
1	Introdução	295
2	O endividamento dos estados – panorama histórico	296
2.1	Lei nº 9.496/97	298

2.2	A aplicação do IGP-DI e os limites da Receita Líquida Real.....	299
3	O endividamento estadual e o federalismo fiscal.....	302
4	A evolução da dívida dos entes subnacionais entre 1998 e 2016.....	304
4.1	O período 1998-2007.....	304
4.2	O período 2008-2016.....	307
4.3	Valores contratados, pagos e o saldo devedor em 31.12.2015.....	311
4.4	A relação DCL/RCL da dívida dos estados.....	313
5	Copa do Mundo e dívida dos estados.....	316
6	Legislação recente, crise fiscal, ações judiciais, o acordo para o alongamento da dívida dos estados e a Lei Complementar nº 156/2016.....	320
6.1	A legislação editada no governo Dilma.....	320
6.2	Crise fiscal.....	322
6.3	Ações judiciais.....	323
6.4	O acordo para o alongamento da dívida dos estados e a Lei Complementar nº 156/2016.....	325
7	O controle efetuado pelos Tribunais de Contas.....	328
7.1	O controle efetuado pela STN.....	329
7.2	O controle efetuado pelos Tribunais de Contas.....	331
8	Considerações finais.....	334
	Referências.....	337
	Livros, artigos e dissertações.....	337
	Legislação.....	339
	Sítios na internet.....	340

CAPÍTULO 10

REPERCUSSÕES PENAIS DA JUDICATURA DE CONTAS

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis.....	343	
1	Introdução.....	343
2	O espectro do Tribunal de Contas.....	345
3	Novo Tribunal de Contas?.....	349
4	Processo de contas.....	351
5	Lei Nacional de Processo de Contas.....	352
5.1	Processo de contas: ilícito como pressuposto.....	354
5.2	Processo de contas: julgador como terceiro.....	355
5.3	Processo de contas: iniciativa processual das partes.....	355
5.4	Processo de contas: coisa julgada.....	356
6	Responsabilidade financeira.....	357
7	A reputação do Tribunal de Contas.....	360
8	Repercussões penais da judicatura de contas.....	360
8.1	Primeira repercussão penal da judicatura de contas: a reputação do político.....	361
8.2	Segunda repercussão penal da judicatura de contas: prova pericial não reapreciável.....	361

8.3	Terceira repercussão penal da judicatura de contas: recomposição com multa.....	362
8.4	A judicatura de contas à luz de suas próprias repercussões penais ..	363
9	Conclusões.....	364
	Referências.....	365
	SOBRE OS AUTORES.....	369