

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

FACULDADE DE DIREITO

PROCESSO ADMINISTRATIVO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

CURITIBA

2007

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

FACULDADE DE DIREITO

PROCESSO ADMINISTRATIVO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

Monografia apresentada pela acadêmica Natasha Knesebeck ao Curso de Direito da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

ORIENTADOR: Professor Egon Bockmann Moreira

CURITIBA

2007

NATASHA KNESEBECK

PROCESSO ADMINISTRATIVO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

CURITIBA

2007

TERMO DE APROVAÇÃO

NATASHA KNESEBECK

PROCESSO ADMINISTRATIVO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: _____

Prof. Egon Bockmann Moreira

Prof. ^a Ângela Cássia Costaldello

Prof. Elizeu de Moraes Correa

Curitiba, 05 de novembro de 2007.

DEDICATÓRIA

Ao amigo Prof. Elizeu de Moraes Correa,
Procurador do Ministério Público junto ao
Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

AGRADECIMENTO

Ao meu orientador, Prof. Egon Bockmann Moreira.

Meu sincero agradecimento, Professor.

SUMÁRIO

RESUMO	viii
1. INTRODUÇÃO	01
2. PROCESSO ADMINISTRATIVO	03
2.1. O Processo Administrativo: conceito e breve histórico.....	03
2.2. Processo Administrativo e Constituição.....	06
2.3. Fundamentos Constitucionais.....	09
2.3.1. Devido Processo Legal.....	09
2.3.2. Contraditório.....	10
2.3.3. Ampla Defesa.....	11
3. PROCESSO ADMINISTRATIVO UTILIZADO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ	14
3.1. Os Tribunais de Contas.....	14
3.2. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná.....	16
3.3. A atividade processual do Tribunal de Contas do Paraná.....	19
4. CONCLUSÕES	29
5. REFERÊNCIAS	30

RESUMO

O presente trabalho “PROCESSO ADMINISTRATIVO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ” estuda o Processo Administrativo no Estado Democrático de Direito, sua função na atualidade, seus princípios e sua relação com a Constituição Federal. Mostra que o indivíduo, por meio do processo administrativo, conjuga esforços com o Estado-Administração e tem na Constituição Federal garantia de observância de princípios constitucionais processuais, dentre os quais se sobressaem: devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Trata também do Processo Administrativo utilizado no Tribunal de Contas, que é órgão responsável pelo controle externo da Administração. Discorre que Tribunal de Contas, por sua vez, exerce suas competências constitucionalmente previstas por meio de atividade processual, que se rege pelos princípios do Processo Administrativo e tem sua regulamentação contida no Regimento Interno da Corte. Este Regimento Interno é que prevê a operacionalização dos processos de fiscalização, de contas e demais processos do Tribunal de Contas, tendo-se como paradigma o Tribunal de Contas do Paraná.

Palavras-chave: Processo Administrativo, Tribunal de Contas do Paraná, Processo Administrativo no Tribunal de Contas.

1. Introdução

O tema a ser tratado é o processo administrativo no Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que encontra sua disciplina no Regimento Interno da Casa.

A importância do tema sustenta-se pela grande atividade processual que se dá na esfera dos Tribunais de Contas, que se utilizam do processo administrativo para a consecução das suas competências.

O processo administrativo é realidade¹ na Administração e representa um grande avanço ao Estado Democrático de Direito. A idéia de processo na Administração Pública leva em consideração a máxima da interação entre Administração e a coletividade – interesse este bastante presente no Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Porém, deve o processo administrativo observar os princípios referentes à máxima efetividade da norma constitucional; vale dizer, observância da interpretação dos princípios constitucionais sempre de forma extensiva e nunca restritiva.

A primeira parte do trabalho trata do processo administrativo, seu papel na Administração, seu estudo conforme o Direito do Estado e princípios constitucionais aplicados nesse estudo. Já na segunda parte, há uma visão geral e ampla do processo administrativo de acordo com a leitura do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná.

A pesquisa se concentrou nos processos de fiscalização, prestação e tomada de contas e processos especiais, como de consulta, denúncia e representação.

Muito embora o trabalho não deixe de observar a importância dos processos do Tribunal de Contas em que se discutem assuntos próprios e internos da Corte – tais como processo licitatório, processo administrativo

¹ FERRAZ, Sérgio. Processo Administrativo: Prazos e Preclusões. In: SUNFELD, Carlos Ari; Guillermo Andrés Muñoz. (Coords.). **As leis do processo administrativo**: Lei federal 9.784/99 e Lei paulista 10.177/98. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p.281 – 301: “Doutra parte, a inexistência de disciplina representou expressivo vetor de reforço da autocracia burocrática, quando em face dos reclamos da coletividade. Sintomático, sugestivo e explicativo, portanto, que os autores derramem páginas e tintas numerosas para o exame do ato administrativo, pouco se aplicando, contudo, senão recentemente, na problemática do processo administrativo... E note-se: desde a promulgação de nossa Constituição – 1988 – que o processo administrativo recebera consagração e reconhecimento expresso, no maior dos patamares normativos!”

disciplinar, concurso público para provimento de cargos do próprio Tribunal, análise de pedido de férias de membros, etc – estes não são analisados.

2. Processo Administrativo

2.1 O Processo Administrativo: conceito e breve histórico

Com a Revolução Francesa, e a conseqüente queda do Antigo Regime, tem-se a data simbólica do nascimento do Direito Administrativo, contraposto à então vigente idéia de ausência de limitação ao poder soberano. Dentre outros parâmetros, o princípio da legalidade levou à atividade administrativa finalidades ligadas aos administrados, bem como uma disciplina de tarefas. Esta nova ordem não só foi responsável pela diminuição da amplitude de liberdade do Estado, como promoveu a aproximação deste com a sociedade. À época, é claro, restrito estava o Estado à fiscalização, a não intervenção. Somente com a concepção do Welfare State tem-se a Administração como responsável pela promoção de benefícios ao cidadão (estes adquirem direitos sociais, até então inexistentes). O ato era a emanação concreta do Poder Executivo: limitava o Poder da Administração e completava o universo da legalidade.

Assim se posicionou a autora Odete Medauar:

Predominante, então, a preocupação com o termo final das decisões administrativas (ato final), sem qualquer atenção ao percurso que precedeu tal ato. Isto porque, esta decisão final era concebida como a vontade da própria Administração, que agia quase que livremente conforme suas próprias convicções. Qualquer questão ligada às garantias dos administrados, durante a elaboração do ato final, dar-se-ia pelo controle jurisdicional, alheio à Administração (o termo processo era utilizado com referência a este controle). O ato administrativo era questão central, em torno de que estava toda a Administração e, principalmente, a forma de comunicação dela com o particular. Ausente o interesse pela matéria *processo* no Direito Administrativo, melhor era deixar o mais livre possível o poder discricionário da autoridade administrativa.²

No entanto, com a cada vez maior interação entre Estado e sociedade (com conseqüente aproximação da Administração e administrado), inevitável o aumento do cuidado com a fixação de parâmetros para a atividade administrativa. Inicialmente concebido como uma participação em busca da defesa do cidadão, instrumento de garantia em face à discricionariedade administrativa de atos unilaterais, o processo deu voz ao administrado,

² MEDAUAR, O. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 55.

situação nova à atividade da Administração. Não poderia se dar total prestígio ao ato, porque importante a consensualidade na produção das decisões, necessária a integração para a eficácia do ato. Esta garantia de participação na produção, no entanto, nada mais era de que uma forma de defesa contra excessos, instrumento de proteção.

A sempre citada ODETE MEDAUAR defende a idéia de processualidade em toda atividade estatal, e por conseqüência, processualidade administrativa onde há exercício da função administrativa, diversa da processualidade legislativa e jurisdicional. Onde inexistente poder, inexistente utilidade metodológica de uma concepção de processualidade ampla. Defende que processo não é só sucessão de atos para obtenção de ato final, mas encadeamento juridicamente necessário e obrigatório: não é livre escolha para o órgão competente para o ato. O processo, por sua vez, reúne, todos os atos teleologicamente vinculados à elaboração do ato final.

Nas palavras da autora:

O esquema processual abrange, na sua série, todos os atos que, de modo mediato ou imediato, são teleologicamente vinculados à elaboração do ato final. Portanto, todo ato do procedimento mantém vínculo teleológico com a decisão, para qual se direciona. (...) A processualidade, então, vincula-se à disciplina do exercício do poder estatal. A seiva do tronco comum da processualidade é o poder, que permeia todos os ramos; onde inexistente poder, inexistente utilidade metodológica de uma concepção de processualidade ampla³.

A função administrativa, muito embora norteadada pelo princípio da legalidade, não tem fim único de execução da lei, está ligada à realização de tarefas e atribuições, sendo fundamental para a sua identificação a projeção de fins sociais. Quanto à diferenciação da função administrativa em relação à relação jurisdicional tem-se: (i) a função administrativa não visa precipuamente à atuação da lei; (ii) inexistente na função administrativa o caráter de substitutividade em relação a dois sujeitos em disputa: em caso de controvérsia, a própria Administração toma a decisão que vai solucioná-la e; (iii) não há imutabilidade da coisa julgada, seus atos podem ser revistos por outros atos administrativos ou mesmo por atos jurisdicionais.

³ MEDAUAR. O. Idem. p. 26

Não havia preocupação com os momentos que antecediam a edição do ato administrativo (a idéia de processo remetia ao tema de controle jurisdicional do ato). Isto de dava pela idéia de livre poder discricionário da autoridade administrativa. A idéia de processo partiu da teoria do ato administrativo complexo, passando pela “operação administrativa” ou “operação com processo” (doutrina francesa - Hauriou), ato-procedimento (em que os atos da série eram partes integrantes do ato final, sem autonomia alguma) e, finalmente, o processo como sucessão de fases ou atos que não se confundem com o próprio ato final.

Com esta noção de procedimento separada da noção do ato, emergiu-se a idéia de procedimento, ligada à garantia formal do administrado.

Pela linha de Merkl⁴, a mais eficaz de todas as garantias está na colaboração, no processo, das pessoas sobre as quais recairão os efeitos do ato que será editado. A formação do ato não mais resulta da vontade pessoal, subjetiva, da autoridade, mas de um contraditório entre a Administração e os vários interessados, da composição paritária das posições dos sujeitos interessados, inclusive sujeitos representantes dos interesses públicos oficiais.

5

Assim, o perfil de processo administrativo extrapolou a noção de ato administrativo, para sair da perspectiva interna da Administração, e atingir as perspectivas políticas e sociais. Na verdade houve inversão das atenções, pois “os atos estatais são precedidos de processo, isto é, de uma série de atos e fatos encadeados em seqüência: há o processo administrativo para os atos administrativos”.⁶

É certo que, de início, e como ponto de partida, o processo administrativo se apresenta, sim, como forma de garantia, mas não é só. Além da função de

⁴ MERKL . **Teoria general del derecho administrativo**, trad. Da edição de 1927, p. 283. “O motivo político legislativo para a elaboração de um direito processual administrativo é o empenho de proporcionar, aos indivíduos que obtêm seu direito, em cada caso particular, através das autoridades administrativas, as mesmas garantias de juridicidade ou a mesma aplicação justa do direito administrativo material ou, em fórmula mais breve embora menos exata, a mesma segurança nas relações jurídicas que oferece o direito processual judicial... A mais eficaz de todas as garantias está suposta pela colaboração no procedimento, de pessoas para as quais poderão decorrer direitos e obrigações do mesmo e, por isso, a instituição fundamental do direito processual consiste na regulação dessa colaboração

⁵ MEDAUAR, O. Idem. p. 61.

⁶ SUNDFELD, C. A. **Fundamentos de Direito Público**. 4ª ed. 5ª tir. São Paulo: Malheiros Editores. p.88.

complementar a proteção jurisdicional dos administrados, propiciando garantia prévia à edição do ato, a participação dos interessados amplia os pressupostos objetivos da decisão administrativa, que se torna mais suscetível de aceitação e cumprimento; a imperatividade unilateral do ato é superada e o processo, como convergência de interesses, propicia condições para o correto desempenho da função administrativa, com restrição de arbítrio e rompimento da noção de Administração contraposta à sociedade.

A perspectiva anterior, de encontro da vontade da autoridade com a vontade do administrado somente quando da edição do ato, dá lugar ao esquema processual, que representa meio de homogeneização destas vontades, a partir de um processo.

2.2. Processo Administrativo e Constituição

Somente a Constituição de 88 trouxe expressamente a referência ao processo administrativo, pois as suas antecessoras referiam-se tão somente ao processo administrativo disciplinar. Na nova Constituição há menção, também, ao processo de licitação (Art. 37, XXI) e ao processo de servidores públicos (art. 41, 1º). Esta referência sustenta a tese de que a Constituição de 1988 “filiou-se à moderna tendência de processualização da atividade administrativa, enfatizando o *discrimen* entre a atividade judicial e a administrativa, mas acentuando o núcleo comum de processualidade comum a ambas”⁷.

No inciso LV do art. 5º da CRFB/88, que é ponto de partida⁸ da compreensão do processo administrativo, há o termo “litigante”, sendo este o indivíduo que participa do processo administrativo. Esta questão é bastante discutida, sendo questionado pela doutrina a pertinência do termo, que poderia ser substituído pela palavra “interessados”, no que diz respeito ao processo administrativo. Isto ocorre pelo fato de o litigante ser alguém envolvido em litígio, ou seja, conflito de interesse, que não parece ser o obrigatório objeto do processo administrativo.

⁷ MEDAUAR. O. *Idem*, p. 154

⁸ **Art. 5º, LV.** Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

O respaldo constitucional do processo administrativo é o art. LV do art.5, que consagra existência de processo no âmbito da Administração Pública e como meio pelo qual se concretizam as normas constitucionais.

Enquanto nos direitos fundamentais há preponderância de índole declaratória, reconhecimento, pela Constituição, de prerrogativas e faculdades, “garantia” é termo associado às normas constitucionais que disciplinam os meios de fazerem cumprir tais direitos, instrumentos de tutela (caráter predominantemente assecutório). Assim, o processo administrativo mostra-se como garantia, vez que se destina a tutelar direitos, porque é meio, instrumento de preservação, reconhecimento e participação de direito do cidadão na atuação administrativa.

O processo deve ser compreendido sob três aspectos: (i)direito que corresponde à garantia do devido processo legal, contraditório e ampla defesa; (ii)direito do particular de instalar seus próprios processos administrativos, correspondente ao dever que tem a Administração de receber, instruir e decidir sobre tais pedidos e; (iii)direito de participação na elaboração das normas que digam respeito aos particulares e seus interesses

É então, direito-garantia, pois independe de agressão prévia (tal era imaginado o processo como mero instrumento de defesa), que integra a esfera individual dos particulares. É simultaneamente, direito de defesa, direito de participação e direito de prestação.

Inserese como um dos vários mecanismos pelos quais se ampliam as possibilidades de participação do povo no exercício da atividade administrativa. A democracia engloba tanto a participação, e até mesmo a colaboração dos sujeitos no processo administrativo, que exercem influência no teor da decisão final, quanto à amplitude do controle da atividade administrativa. Enfim, pode-se falar de processo administrativo como, sim um instrumento de garantia individual e, também, como forma de participação democrática da coletividade face à Administração.

Hoje, assentada está a idéia de processo administrativo na seara do Direito, isto pela previsão constitucional, mas também pela presença de previsão normativa de processo em leis esparsas.

Na opinião do Prof. BACCELAR FILHO, “antes de ser jurisdicional ou administrativo, civil ou administrativo, o processo é processo com a identidade

que a constituição lhe fornece”.⁹ Também CRETELLA JÚNIOR, “O processo administrativo, antes de tudo, é processo, está regulamentado por uma série de regras características, típicas, que o distinguem de seus congêneres – processo penal, processo civil – também autônomos, com métodos próprios, normas próprias, princípios e objetos peculiares”.¹⁰

Reconhecendo-se que a função administrativa vê como forma de exteriorização o processo, preocupa buscar de que forma dá-se a disciplina deste processo, em que lugar há norma processual. A própria Constituição alberga inúmeras regras quanto ao processo administrativo, desde sua existência (inciso LV do Art.5º), até as questões concernentes às normas gerais, competência legislativa das normas processuais, princípios processuais e, de forma amplíssima, direitos fundamentais do administrado.

É certo que, se há processo vinculado ao exercício da atividade da Administração, há previsão normativa de como se dará o iter, pelo próprio princípio da legalidade, nada mais do que expressão (neste caso), de processo administrativo voltado à consumação dos interesses da democracia.

Superada a noção de processo somente disciplinar (quando a necessidade de interação Administração-administrado dava-se como instrumento de defesa), como já visto, hoje o processo é direito-garantia.¹¹

No inciso LV do art. 5º da CRFB/88, que é ponto de partida da compreensão do processo administrativo, há o termo “litigante”, sendo esse o indivíduo que participa do processo administrativo. Questão esta bastante discutida, sendo questionado pela doutrina a pertinência do termo, que poderia ser substituído pela palavra “interessados”, no que diz respeito ao processo administrativo. Isto ocorre porque o litigante é alguém envolvido em litígio, ou seja, conflito de interesse, que não parece ser o obrigatório objeto do processo administrativo.

⁹BACELLAR FILHO, R. F. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 54.

¹⁰ JOSÉ JÚNIOR, C. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. p.567.

¹¹ Assim é o posicionamento de alguns pesquisadores; “processo é conceito que transcende ao direito processual. Sendo instrumento para o legítimo exercício do poder, ele está presente em todas as atividades estatais (processo administrativo, legislativo). GRINOVER, A. P. e outros **Teoria Geral do Processo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p.276.

O processo administrativo do Tribunal de Contas, como se aprofundará no capítulo seguinte, pode adquirir várias feições, inclusive a de conjugação de esforços, em que não há lide.

2.3 Fundamentos Constitucionais

Embora os princípios norteadores do processo administrativo não fiquem restritos aos previstos na Constituição – tal como a previsão da Lei nº. 9.784/1999 (art. 2º), estes dão o contorno de toda e qualquer atividade processual e, predominantemente, a que ocorre no Tribunal de Contas do Paraná.

2.3.1. Devido Processo Legal

Importante ressaltar que o princípio do devido legal, que tem origem num sistema jurídica bastante diferente do brasileiro, encontrou sua positivação da Constituição em seu art. 5º, que prevê que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Desta forma, sua interpretação e aplicação, ou “contextualização” se dará de acordo com as demais cláusulas contidas na Constituição. Isto vale dizer que Sua compreensão deve ser desenvolvida contextualmente, à luz do ordenamento constitucional brasileiro.

Não é pacífica, ainda, o significado (extensão e limite) desta cláusula no direito brasileiro. Na verdade, a doutrina, em sua maioria, não encontra forma de limitar a um conceito o teor desta cláusula, mesmo que prevista em dispositivo específico na Constituição. O que ocorre, na verdade, é que mesmo intangível, o conceito de devido processo legal não vê na prática grande importância.

Porém, há de se considerar alguns aspectos referentes ao princípio de devido processo legal. O primeiro deles é que se trata de garantia constitucional ao indivíduo e, portanto, não admite interpretação restritiva. Sua interpretação se dá de forma a estender-se ao indivíduo, e não a restringir seu exercício. Isto significa, em ocasião que, “direta ou indiretamente, restringirem-se a liberdade ou bens o princípio do devido processo legal assegura

submissões a prévios e conhecidos ritos processuais e observância de limitações substanciais”¹².

Esta impossibilidade de restrição decorre de dois princípios hermenêuticos: (a) “a imperiosidade de se conferir máxima eficácia às normas de estrutura constitucional que estabelecem garantias sociais e individuais e (b) o legislador não lança palavras supérfluas nos textos legais”¹³.

O princípio do devido processo legal, em verdade, não está contido nem se confunde com outras expressões constitucionais. E, sempre deve haver efetividade na aplicação das normas constitucionais – a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê.

Quando se dá a operação de interpretação, o jurista observará e interpretará o texto constitucional tendo como norte um Estado Democrático de Direito, em que não há supressão do está consignado na Constituição.

2.3.2 Contraditório

A efetividade que se considera necessária quando da interpretação da norma constitucional também está contida na idéia de desenvolvimento do processo administrativo. O princípio do contraditório garante que o processo será efetivo do ponto de vista do administrado, que é personagem dessa atividade. Um processo, para a Administração Pública, em que não há a figura do administrado, não há a participação deste, não tem efetividade, é um mero mover de máquinas da Administração. Este princípio está assegurado, também, no art. 5º da CRFB/88, inciso LV: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com meios e recursos a ela inerentes”.

A decisão que se busca ao cabo de um processo administrativo deve levar em conta a colaboração daquele que participou como interessado durante o momento instrutório, o desenvolvimento processual. Assim sendo, o administrado tem que contar com a garantia de ciência da existência do processo, com toda a clareza possível, e de todos os atos que neste ocorram.

¹² MOREIRA, E. B. **Processo Administrativo**: princípios constitucionais e a lei 9.784/99. 3ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 257

¹³ MOREIRA, E. Idem, p. 258

O particular deve permanecer em pé de igualdade quanto ao conhecimento das particularidades do processo, para que, assim, possa contribuir para a decisão final.

O contraditório, no processo administrativo, gera espécie de diálogo – uma “contrariedade real”¹⁴ - em que são necessárias premissas fixadas no momento de sua instauração, em que não haja possibilidade de modificação unilateral posterior¹⁵. Assim, com pleno conhecimento dos textos legais, o administrado tem condições de atuar devidamente no processo.

Vale dizer que o princípio do contraditório é garantia “de ser cientificado com clareza não só da existência do processo, mas de tudo que nele ocorra, podendo o particular manifestar-se a respeito de todos os atos e fatos processuais, gerando, em conseqüência, o dever de o órgão julgador apreciar tais intervenções e tomá-las em conta ao proferir sua decisão”¹⁶.

Indispensável ao processo administrativo, o contraditório mostra-se como “elemento ínsito à caracterização da processualidade”, como também “propicia ao sujeito a ciência de dados, fatos, argumentos, documentos, a cujo teor ou interpretação pode reagir, apresentando, por seu lado, outros dados, fatos, argumentos, documentos”¹⁷. É possível afirmar que no processo administrativo, quanto a sua finalidade, este princípio não difere do previsto no processo judicial, pois protege, também, a capacidade de influência da Administração pelo administrado, e vice-versa. Na verdade, da cooperação entre estes, “viabiliza-se a assunção de um panorama mais completo da situação fática, conduzindo a uma decisão mais ponderada e conforme a realidade.”¹⁸

2.3.3. Ampla Defesa

¹⁴ MOREIRA, E. B. Idem, p. 285.

¹⁵ Idem, p. 277

¹⁶ Idem, ibidem.

¹⁷ MEDAUAR, O. Idem, p. 96: “Em processos administrativos referentes a questões coletivas e difusas, o contraditório se expressa na possibilidade de fazer emergir os diferentes interesses em jogo e de confrontá-los adequadamente em presença dos respectivos titulares antes da decisão final.”

¹⁸ BACELLAR FILHO, R. F. Idem, p. 239.

O significado de defesa quer dizer garantia de que “ninguém pode ser condenado sem ser ouvido”¹⁹. Porém a simples defesa, para a nossa Constituição, não é suficiente; deve ser garantida ao indivíduo a ampla defesa. Indica-se a evolução na idéia de defesa embasada na noção moldada face à nota de culpa dos acusados do direito processual penal, e tem-se a interpretação extensiva do princípio, trazida também ao Processo Administrativo.

Este princípio tem grande interação com o princípio do contraditório, sendo muitas vezes observados de forma conjunta no processo administrativo. A ampla defesa tem como fundamento a garantia de defender-se e fazer serem apreciadas as suas razões de forma a possibilitar, ao máximo, a legitimidade do processo e da própria jurisdição. É a cláusula de participação do indivíduo no Estado Democrático de Direito.

Há de se observar, também, que o direito do interessado de contestar acusações, alegar fatos, interpretá-los e evitar prejuízos deve ter como norte uma possibilidade irrestrita, tal como há previsão na Constituição, art. 5º, parte final: “com os meios e recursos a ela inerentes”. Não há como se admitir qualquer interpretação restritiva do direito de ampla defesa, tanto em processo judicial quanto em processo administrativo. Desta forma, “o princípio constitucional é ilimitado, sempre que o processo albergar conflito de interesses (efetivo ou potencial) ou imputação de ilicitudes. Pouco importa tratar-se de processo penal, trabalhista, cível ou administrativo; a regra é a aplicação máxima da ampla defesa”.²⁰

Há, na seara no princípio da ampla defesa, a separação entre as chamadas defesas de mérito e defesas processuais. As defesas diretas, de mérito ou substanciais, estão ligadas à relação jurídica de direito material que deu origem ao processo. Refere-se ao mérito, controvérsia ou interesse que ensejou o início do processo. Enfim, a defesa de mérito “volta-se contra a veracidade dos fatos e a aplicabilidade das normas jurídicas ao caso concreto”.

21

¹⁹MEDAUAR, O. Idem, p. 111

²⁰MOREIRA, E. B. Idem p. 297.

²¹MOREIRA, E. B. Idem, p. 301

Quanto à defesa indireta, volta-se ao próprio processo, visando a impedir decisão de mérito. É o caso de arguição de descumprimento de norma referente à instalação de processo ou mesmo quanto ao desenvolvimento da relação jurídico-processual.

Cabe ressaltar que a defesa indireta, ou processual, deve ser analisada antes da defesa de mérito; pois, se procedente a arguição de “preliminar” de intempestividade de interposição de Recurso ou imparcialidade e competência do órgão julgador, por exemplo, não é possível a apreciação do mérito.

Isso acarreta no fato de que as questões referentes à defesa indireta deverão ser apreciadas de pronto pelo órgão julgador, e nunca somente no momento da decisão final, para que não haja atividade processual em vão ou supressão de direito ou garantia do interessado.

Assim sendo, se não analisadas as preliminares argüidas pelo interessado, há nulidade das decisões proferidas no processo administrativo. A questão de mérito não poderia ter sido apreciada, pois deveria ter sido analisado o obstáculo posto pelo interessado.

3. Processo Administrativo utilizado nos Tribunais de Contas do Paraná

3.1 Os Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas são órgãos de controle externo da Administração. Tem-se, hoje, bastante dissonância na doutrina quanto à classificação da função que exercem os Tribunais de Contas, sendo sedimentado, no entanto, que o papel exercido é de extrema importância do sistema de freios e contrapesos estabelecido pela Constituição de 1988, como também uma ferramenta técnica eficaz no controle externo da Administração. Viu-se, ao longo do tempo, uma necessidade de auxílio ao Poder Legislativo, que não mais poderia ser sobrecarregado pela tarefa de exame de despesas do poder Executivo.

A criação do primeiro Tribunal de Contas do Brasil deu-se em 07 de novembro de 1890, por intermédio do Decreto nº. 966-A, período do Governo Provisório do Marechal Deodoro, sendo seu principal defensor o jurista Rui Barbosa.²²

A importância dada à instituição hoje, pode ser vista por meio dos estudos realizados sobre os Tribunais de Contas. Diversos são os trabalhos de pesquisa feitos tendo como tema a atividade exercida pela Corte, sendo pacífico que “os Tribunais de Contas são órgãos autônomos e independentes, constitucionalmente construídos, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os poderes, prestando auxílio, de natureza operacional e em algumas situações, ao Poder Legislativo”.²³

²² Interessante o trabalho de pesquisa feito pelo autor Luiz Bernardo Dias da Costa, que com apuro, inseriu em sua obra “**Tribunal de Contas: Evolução e Principais Atribuições no Estado Democrático de Direito**”, página 65, parte do discurso proferido por Rui Barbosa quando da constituição do Tribunal de Contas no Brasil: “(...) corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. (...) convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que periodicamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração de infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.”

²³ COSTA, L. B. D. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

Dentre as formas de controle da Administração²⁴, o Tribunal de Contas é responsável pelo controle externo, ou seja, é órgão que auxilia os poderes (legislativo, executivo e judiciário) e a “comunidade de seus órgãos de participação política: auxilia o legislativo no controle externo, fornecendo-lhe informações, pareceres e relatórios; auxilia a administração e o judiciário na autotutela da legalidade e no controle interno, orientando a sua ação e controlando os responsáveis por bens e valores públicos”.²⁵ Embora atue como órgão auxiliar do poder Legislativo, o Tribunal de Contas não o integra, sendo apenas responsável pelas atividades estabelecidas constitucionalmente.

A Constituição Federal trata do Tribunal de Contas da União, que tem a sua competência delineada no art. 70, Parágrafo Único, sendo que: “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos qual a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Da mesma forma ocorre com os Tribunais de Contas dos Estados, que são também responsáveis pelo controle externo, porém encontram suas competências discriminadas nas Constituições Estaduais. Há de se observar, no entanto, que o modelo-paradigma das Cortes brasileiras é a estrutura do Tribunal de Contas da União, sendo que, nas instituições estaduais, haverá pequenas modificações de cunho procedimental ou de forma a adequar-se o processo às necessidades locais. A Lei Orgânica do TCU funcionará, então, como “espelho” das demais Leis Orgânicas, conforme prevê a Constituição Federal:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção 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.

Parágrafo Único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

²⁴ **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias será exercida pelo Congresso Nacional, mediante Controle Externo, e pelo sistema de controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

²⁵ TORRES, R. L. **A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas.** In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 194, p. 31-45, out./dez.

Assim sendo, a Constituição Estadual estabelece as competências do Tribunal de Contas do Estado, de forma semelhante à previsão do TCU contida na Constituição Federal. Estas competências são regulamentadas em Lei Orgânica, seja no TCU, seja no Tribunal de Contas Estadual. Uma vez regulamentada, a Lei Orgânica funciona como diretriz às tarefas da Corte, porém é o Regimento Interno que desenhará com precisão a tarefa processual dos Tribunais de Contas dos Estados.

3.2 O Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Criado em dois de junho de 1974, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná foi instituído por meio do Decreto-Lei estadual nº. 627, pelo então governador do Estado Moises Lupion. Seu primeiro regulamento foi o Decreto-Lei nº. 673, de nove de julho de 1947 (com a definição de estrutura e competências e a distribuição de atribuições e poderes – inclusive o de ordenação de seqüestro de bens e prisão de responsáveis).

Em seguida – 12 de agosto de 1947 – é aprovado o seu primeiro Regimento Interno, com esboço do procedimento a ser adotado na persecução dos fins da Corte. Já em 1969 há a aprovação de uma nova regulamentação, um segundo Regimento Interno, que foi teve longa vigência, sendo substituído somente em 2005. Ao longo dos mais de 30 anos, esse Regimento observou grandes mudanças: a Emenda Constitucional nº. 01/69 (advento da atribuição de fiscalização dos Municípios do Estado), o Provimento nº. 01/70 (disciplina para os procedimentos de prestações de contas municipais), a mudança de “ministros” para “conselheiros” do Tribunal de Contas (Constituição Estadual de 29 de maio de 1971) e criação das Inspetorias de Controle Externo.

As maiores mudanças foram havidas após a Constituição da República Federativa em 1988, com a indicação em norma constitucional das suas atribuições e competências, sendo a possibilidade de realização de denúncias ao Tribunal de Contas uma grande inovação. Houve também a padronização do recebimento, trâmite e julgamento desta nova figura através do Provimento nº. 01/91.

Atualmente, as competências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná são discriminadas pelo art. 75 da Constituição do Estado, e também

contidas na Lei Orgânica da Casa. Esta Lei Orgânica, juntamente com o Regimento Interno, são os instrumentos normativos que definem como exatamente é a atividade administrativa e processual dentro da Corte.

Delineiam a atuação tanto do corpo deliberativo (composto pelo Colegiado de Conselheiros, Auditoria, Ministério Público de Contas, presidência e Corregedoria-Geral) quanto do Corpo Instrutivo, que acolhe onze diretorias técnicas, seis coordenadorias, além das Inspetorias de Controle Externo – aquelas coordenadas pelos Conselheiros, à exceção do Conselheiro Presidente.

Estas inspetorias são as responsáveis pela fiscalização direta de órgãos e entes estaduais, por intermédio de sistema rotativo bienal e sorteio. Ali se realizam auditorias e inspeções *in loco*, propositura de impugnações de atos administrativos irregulares e emissão de relatórios quadrimestrais de contas.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem em seu corpo deliberativo a figura do colegiado de Conselheiros, em total de sete – sendo quatro deles escolhidos pela Assembléia Legislativa e três pelo chefe de governo. Dentre as cadeiras do governo estadual, apenas uma é de livre escolha: as outras duas estão vinculadas à lista tríplice do Ministério Público junto ao tribunal de Contas e do grupo de auditores da Corte, alternadamente.²⁶

Os auditores também são em número de sete, providos através de concurso público e substituem os Conselheiros em faltas e impedimentos.

Já o Ministério Público é composto por um corpo de 11 procuradores, sob a coordenação de um Procurador-Geral. Vale salientar que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPjTC) tem assento em todas as decisões

²⁶ O Tribunal de Contas mostra-se como órgão político, tanto que o provimento do cargo de julgador dá-se por indicação. Não é pequeno o número de críticas a que se faz à nomeação dos conselheiros. Nesse sentido é o comentário feito por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: “Com freqüência se discute a necessidade de impor a regra do concurso público, como critério único para seleção e nomeação. Sem dúvida, o concurso público desvincula o agente nomeado de qualquer interferência. Os nomeados por esse critério de escolha, impessoal por excelência, uma vez garantidos na continuidade da função, possuem todos os atributos para desempenhar a função com isenção e critério técnico. (...) No âmbito dos tribunais de contas, contudo, o critério de escolha deveria ser ainda mais relevante, porque os julgadores do poder judiciário e do ministério público estão adstritos à lei, enquanto os membros das cortes de contas têm o poder de julgar os atos dentro do quadrante da legalidade, aferi-los frente aos valores da legitimidade e da economicidade (tangenciando o mérito do ato administrativo) e ordenar o desfazimento de um ato que, mesmo satisfazendo os requisitos da norma, se distancie do interesse público primário.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência.**/1. ed., 2ª tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 590)

colegiadas da Casa. Embora não haja muito conhecimento acerca do papel do MPjTC, a sua função é bastante peculiar.

Somente com a Constituição Federal de 1988 houve a institucionalização do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Seu reflexo, no estado do Paraná, se deu pela Lei nº. 5.615/1967, que estabelecia a constituição, competência e atribuições da Corte estadual. Em seu artigo 12 havia a previsão de que o Ministério Público era representado pela Procuradoria da Fazenda junto ao Tribunal (eis o motivo pelo qual ainda se tem o Ministério Público de Contas sob a alcunha de “Procuradoria”), e tinha como fim o auxílio na fiscalização orçamentária e financeira da Fazenda junto ao Tribunal de Contas: era incumbência de seus Procuradores a fiscalização do cumprimento de normas e, também, a defesa dos interesses da Fazenda, eminentemente os da Fazenda Estadual. Antes de ser chamado de Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, este órgão também foi chamado de Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas – também como representante da Fazenda Estadual.²⁷

Entre as principais características deste Ministério Público especial “está essencialmente a de fiscal da lei e a iniciativa, em parte concorrente com a dos titulares dos órgãos técnicos, de promover ações no âmbito do tribunal”²⁸.

Nas palavras da atual Procuradora-Geral do Ministério público junto ao Tribunal de Contas do Paraná:

O desenho institucional deste Ministério Público é peculiar, como consta na ementa do Acórdão da ADIn 789, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, segundo a qual ‘o Ministério Público junto ao TCU é instituição que não integra o Ministério Público da União’. Essa decisão deu ensejo ao reconhecimento dos Ministérios Públicos junto

²⁷ A autonomia do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas já foi objeto de decisão do STJ: “As atividades inerentes ao Ministério público no âmbito dos Tribunais de Contas são privativamente exercidas por membros de carreira desse ramo especializado, somente a eles cabendo as competências específicas que lhe estão reservadas. Todos os demais ramos do Ministério Público cumprem as suas atribuições essenciais às funções jurisdicionais. Descabida superposição do Ministério Público estadual comum nessas esferas de atribuições ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, caracterizando frontal desrespeito à autonomia funcional e administrativa reconhecida, indistintamente, a todos os ramos que compõem o universo da instituição. Desrespeito à autonomia funcional e administrativa aplicável a todos os ramos do Ministério Público, conforme inscrito no art. 127, §2º, da Constituição Federal.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em mandado de Segurança nº. 6.852/RS. Relator: Ministro Demócrito Reinaldo. Brasília, 26 de setembro de 1996. Diário de Justiça, Brasília, DF, 29 de outubro de 1996).

²⁸ FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**./1. ed., 2ª tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p.612.

às Cortes de Contas estaduais, em substituição às antigas procuradorias do estado junto a esses tribunais especiais.²⁹

O Ministério Público especial está vinculado ao Tribunal de Contas, e não ao Ministério Público do Estado, e atua somente na atuação de competência do Tribunal, sendo que a Constituição Federal definiu linhas diretivas do regime jurídico dos membros do ministério público que atua junto aos tribunais de contas em dispositivo próprio, devendo ser aplicadas as disposições previstas na seção reservada ao ministério público ordinário.

Enfim, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não mais defende interesse do Estado, e sim trabalha de forma semelhante ao Ministério Público Estadual, porém sem vinculação a ele e ligado ao exercício da competência de contas exercido pelo Tribunal.³⁰

3.3 A atividade processual do Tribunal de Contas do Paraná

O exercício da competência constitucional dos Tribunais de Contas dá-se por meio do processo administrativo e este, por sua vez, tem prevista sua tramitação nos Regimentos Internos das Cortes. Assim, a atividade exercida pelo Tribunal de Contas é, em larga escala, uma atividade processual. Até o ato mais simples é precedido de intensa movimentação.

A utilização do processo para atingir o cumprimento das competências previstas na Constituição é a caminho útil e necessário ao ato final da Corte. A instauração do processo deve existir pelo fato de que o Tribunal de Contas

²⁹ COSTALDELLO, Â. C. Revista do tribunal de Contas – PR nº. 160. fev/maio, 2007.

³⁰ O papel também pode ser entendido a partir do estudo do Ministério Público Estadual, quanto à participação no processo jurisdicional: “São três os princípios que informam a atividade do Ministério público: o da unicidade, o da indivisibilidade e o da independência funcional (CF, art. 127, §1º). Os dois primeiros significam que a atuação do ministério Público é corporativa, podendo ser substituídos seus membros, um por outro, sem que exista qualquer alteração subjetiva nos processos em que o Ministério Público esteja atuando. Esta atuação será sempre da instituição Ministério Público, independentemente de se tratar do promotor (ou do procurador) A ou B. Já o princípio da independência significa que a cada membro da instituição se exige atuação de absoluta submissão à lei sem que, no entanto, exista ingerência de qualquer espécie na formação de sua opinião, seja do Poder Judiciário, seja da própria organização a que pertence. O membro do Ministério Público é livre para agir, nos limites da lei, exclusivamente de acordo com sua consciência, inexistindo qualquer controle, que não o disciplinar, da sua própria instituição. Suas opiniões, entretanto, não são vinculativas para o magistrado. WAMBIER, L. R. **Curso avançado de processo civil**. v.1: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 9. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2007. p.212

necessita da participação do responsável ao longo do processo, pois este é o interessado da regularidade das contas e atos.

Embora seja a principal função do TCE a averiguação de regularidade de contas, não existe somente o processo de prestação de contas em sua atividade processual. Há, além deste, uma série de espécies de processos que são previstos pelo Regimento Interno da Casa, cada qual com trâmite próprio, em que é necessária a apresentação de diferentes documentos.

Para o estudo dos principais tipos de processos utilizados no tribunal de Contas do Paraná, usar-se-á a separação proposta pelo Ministro do TCU Benjamin Zymler: processos de tomada e prestação de contas, processos de fiscalização e demais processos.

Esses três gêneros de processos albergam espécies diferenciadas de controle: auditorias, denúncias, aposentadorias, consultas, entre outros. Porém todas as formas de fiscalização exercidas pelo Tribunal enquadram-se na figura do Processo Administrativo e deverão, portanto, observar os princípios constitucionais a ele referentes.

Quanto às fases dos processos no Tribunal de Contas do Estado do Paraná, este pode percorrer cinco momentos³¹: fase inicial com instrução da unidade técnica competente, remessa à Secretaria do Ministério Público especial para emissão de Parecer, momento de Relatório acompanhado de Voto do Relator, encaminhamento ao órgão julgador e Recursos³².

³¹ As fases do processo na Administração Pública foram assim classificadas: “Melhor parece seguir essa última diretriz quanto à estrutura, para considerar no processo administrativo três fases: a) fase introdutória ou inicial, integrada por atos que desencadeiam o procedimento; o processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou por iniciativa de interessados (particulares, individualmente ou em grupo e servidores para pleitear direitos, p; ex.); b) fase preparatória, na qual se colhem todos os elementos de fato e de direito que possibilitem a tomada de decisão justa e aderente à realidade; aí se incluem os atos e fatos relativos a provas, a formulação de pareceres jurídicos e técnicos, a audiências públicas (como no licenciamento ambiental), relatórios, alegações escritas com caráter de defesa ou não, enfim todos os elementos levam a um conhecimento mais acurado da questão tratada no processo para acarretar, por sua vez, uma decisão correta, quanto aos fatos e ao direito; c) fase decisória ou decisão, que é o momento em que a autoridade competente (unipessoal ou colegiado) fixa o teor do ato que emite a decisão e o formaliza; nessa fase se incluem os elementos necessários à eficácia da decisão, tais como notificação, publicação eventualmente homologação ou aprovação, pois todos são ínsitos à própria decisão”. MEDAUAR, Od. Idem, p. 135

³² ZYMLER, B. “Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União”. In: Brasil. **Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedelo Corrêa 1996** – Monografias Vencedoras – 2º lugar. Tribunal de Contas da União: Instituto Serzedelo Corrêa, 1997 p. 143-225. “De forma esquemática, o trâmite processual no TCU pode ser subdividido em cinco etapas: Instrução da Unidade Técnica, Parecer do Ministério Público junto ao TCU, Relatório e Voto do relator, Julgamento pelo Colegiado e Recursos”.

Utilize-se aqui o exemplo do processo predominante na Corte – a prestação de contas – que é protocolizada, segue à Diretoria de Contas Municipais ou Diretoria de Análise de Transferências (caso trate-se de prestação de contas de valor repassado por meio de transferências voluntárias do Estado ou Municípios) para a emissão de análise preliminar, após ao Ministério Público, que emite parecer no sentido de corroborar a análise preliminar ou não, voto do relator e encaminhamento às Câmaras ou ao Tribunal Pleno, com julgamento ou não de mérito e, por fim, a possibilidade de Recurso.

O trâmite deste tipo de processo enseja a formação de uma relação jurídica processual entre o Tribunal de Contas e o ente prestador de contas, em que não há, porém, conflito de interesse. O administrado leva ao Tribunal de Contas um relatório de utilização de recursos públicos e visa à promulgação de um Acórdão em que se atesta a regularidade na aplicação de dinheiro público. O processo pode ser visto como uma conjugação de esforços: não há caráter “contencioso”.

Ocorre que, muitas vezes, há constatação de irregularidade na análise das contas; o prestador de contas deve, então, explicar-se ao Tribunal. É necessária a apresentação de documentos ou justificativas que possam reverter o quadro de irregularidade. Aí, conforme o Ministro Zymler, “opera-se a mudança na natureza do processo”. Conforme esta idéia, “com o surgimento de conflito de interesses entre o administrado e a Administração, estabelece-se processo de natureza contencioso de Marcelo Caetano, (...), dotado de características próprias, que passa a ser informado pelo princípio do contraditório e da ampla defesa”.³³

Sendo dessa forma, haveria a formação de espécie de relação processual triangular, sendo vértices: prestador de contas, unidade técnica e relator ou Colegiado competente. A unidade técnica responsável deverá analisar as justificativas do ente prestador das contas e, após, reiterar ou retificar seu posicionamento, o qual será levado em conta pelo órgão julgador. Uma vez que a irregularidade não tenha sido afastada, o responsável poderá ter suas contas

³³ ZYMLER, B. Idem. p.166.

julgadas desaprovadas, bem como ser condenado ao recolhimento de multa em face da má gestão dos recursos.

Como já afirmado, mesmo que grande parte da atividade processual da Corte de Contas seja realizada sobre o tema de contas, existem também outros tipos de processo. Há a previsão na Constituição Federal de uma série de processos que não tratam de prestação de contas nem são objeto da atividade de fiscalização do Tribunal de Contas.

Os processos referentes às competências fiscalizatórias do Tribunal devem estar vinculados ao processo de prestação ou tomada de contas, pois são necessárias as informações ali contidas no momento de julgamento das contas. Porém, mesmo sendo processos considerados subsidiários, estes têm características e trâmite próprios.

Com referência aos processos de controle externo, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, estabelece a forma que se dará a apresentação das contas do (i) Governador do Estado, (ii) dos Prefeitos Municipais, (iii) das Entidades Estaduais, (iv) das Entidades Municipais e (v) das Transferências Voluntárias e demais repasses de recursos. Com referência às contas do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais, O Regimento Interno faz menção à expressão “apreciação de contas”, isto porque não é de competência do Tribunal o julgamento das Contas, e tão somente a expedição de Parecer prévio, que poderá ser derrubado pela assembléia legislativa ou câmara de vereadores.

Já quando se trata das demais espécies de processos de contas, há a competência de julgamento³⁴ pelo Tribunal, e esta, por sua vez, é privativa da Corte de Contas, seu mérito não poderá ser objeto de discussão junto ao Poder Judiciário.

Outro gênero de processo junto ao TCE refere-se à atividade de fiscalização, é a tarefa de coleta de dados e informações adquiridas por meio de auditorias e inspeções, especialmente quando existe indícios de irregularidade de gestão. A grande diferenciadora do processo de fiscalização para o processo de contas é que o processo de contas é de remessa

³⁴ **Art. 218.** As contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos deverão ser apresentadas e submetidas a julgamento, sob a forma de prestação de contas ou tomada de contas.

obrigatória por parte do interessado no término de exercício financeiro. Já no processo de fiscalização, só a necessidade de encaminhamento de documentos de aposentadoria para fins de registro, somente quando houver a aposentadoria de fato; outro exemplo é que só haverá necessidade de apreciação de regularidade de concurso público quando houver contratação advinda de concurso público.

Existem também os processos tidos como especiais; um exemplo é o processo de denúncia. Este processo tem previsão no art. 275 do Regimento Interno, em que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidade de atos e fatos da administração pública direta, indireta ou fundacional estadual ou municipal”.

A existência da figura da denúncia permite afirmar que há, por parte do Tribunal de Contas, grande interesse em interação da Administração com a sociedade, uma vez que prova ser matéria referente à coletividade a possibilidade de conduta irregular na Administração. O Tribunal, ao decidir pela procedência de uma denúncia e instauração de processo de fiscalização, atua de modo conjunto com os administrados, “pois a sociedade e os órgãos públicos devem ter interesse em preservar a legalidade da conduta dos agentes públicos, demonstrando a verdade dos fatos”³⁵.

O trâmite do processo de denúncia inicia-se com encaminhamento, ao Tribunal de Contas, de narração de um fato supostamente irregular, seja contratação de pessoal por meio de concurso irregular, fraude em licitação, etc. Após a protocolização deste documento inicial, o Corregedor-Geral do Tribunal deverá pronunciar-se pela instauração ou não da fiscalização e, em caso positivo, haverá a movimentação do corpo instrutivo do tribunal, que opinará pela procedência ou não da denúncia. Caso julgada procedente, haverá instauração de auditoria para averiguação das irregularidades e punição dos responsáveis.

Ressalte-se que o processo de denúncia tem caráter sigiloso, para que seja resguardada a inviolabilidade da intimidade, vida privada e imagem do responsável acusado das supostas irregularidades.

³⁵ FERNANDES, J. U. J. Idem, p. 327.

Existe, também, a figura da consulta, que é o exercício da competência do Tribunal de Contas para decidir sobre consulta formulada por autoridade competente, a respeito da aplicação de dispositivo legal ou regulamentar referente à matéria de sua competência. A atividade de decidir sobre consulta pode ser vista como uma função anômala do tribunal, pois não há previsão constitucional para tanto.

A consulta realizada junto ao Tribunal permite ao administrador o conhecimento prévio da regularidade ou proibição de alguma conduta. Assim, o administrador sabe de antemão que tal modo de agir é irregular, por exemplo, e evita a irregularidade das contas em momento posterior, o que causaria a necessidade de recolhimento dos valores ou imposição de outras sanções. A consulta, então, representa um ponto positivo para o interessado, pois “nada melhor para aqueles que lidam com finanças públicas do que ter previamente a interpretação do órgão de controle externo”³⁶. Há nesse caso, ação preventiva do Tribunal, e o controle na forma de orientação mostra-se mais eficaz do que na forma de repreensão.

Prevê o Regimento Interno, art. 316, que “a decisão do tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada por quorum qualificado, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação”. São seus requisitos: i) ser formulada por autoridade competente, ii) versar sobre matéria de competência do TCE, iii) haver dúvida na aplicação de norma, iv) clareza na formulação e haver parecer técnico ou jurídico prévio³⁷.

A figura da consulta, porém, não deve ser vista como exercício de atividade de consultoria pelo Tribunal de Contas. Não há previsão desta competência à Corte, e seu quadro de servidores não comporta a demanda de questões enviadas pelos Municípios. Caso haja dúvida em caso concreto, em que o Município apenas requer a melhor solução à situação fática, o Tribunal de Contas deve decidir pelo não conhecimento da Consulta. O Município deve utilizar-se de sua própria assessoria jurídica para que esta aponte uma solução ao caso.

³⁶ FERNANDES, J. U. J. Idem. 303

³⁷ Idem, p. 305.

Já os Recursos, no Tribunal de Contas do Paraná, têm função semelhante aos Recursos previstos nos processos judiciais³⁸, qual seja "podem ter em vista reformar, invalidar, esclarecer ou integrar decisão impugnada ou parte dela"³⁹.

Quanto à possibilidade de socorro ao Poder Judiciário para ver reexaminada decisão do Tribunal, deve-se levar em conta que o Judiciário não detém a chamada "competência de contas", ou seja, a competência do Tribunal de Contas é constitucionalmente prevista como privativa, não há como o Poder Judiciário decidir pela economicidade ou não de contas de convênio, por exemplo. Porém, a inafastabilidade da jurisdição permite que o interessado, caso tenha dúvida quanto à legalidade do processo administrativo, questione a aplicação de preceitos constitucionais do processo do Tribunal de Contas – aqui pode ser citada a situação de ausência de ampla defesa em processo de denúncia.

A figura do recurso, na esfera de competência do TCE é de grande importância, tendo em vista a matéria tratada e a dificuldade de os Municípios dominarem a técnica processual de prestação de contas. Muitas vezes, estes não detêm, ao tempo da prestação, toda a documentação necessária à aprovação de suas contas; disponíveis tais documentos, no entanto, estes podem ser enviados ao TCE para nova análise, o que poderá, em tese, reverter as irregularidades constatadas. Outro fator que gera grande volume de processos de Recurso no TCE é a tendência de eliminarem-se as inúmeras "diligências à origem", o que prejudica os trabalhos das Diretorias e sobrecarrega o MPJTC. O interessado deve ter a consciência de aproveitar ao máximo a oportunidade do contraditório, encaminhando neste momento todas as documentações exigidas pelo Tribunal; assim evita-se a morosidade dos

³⁸Há a possibilidade, pelos Tribunais, de criação de novas formas recursais, tal como ocorre no Tribunal de Contas do Estado do Paraná: "Mas essa constatação não afasta a possibilidade de os tribunais disciplinarem em seus regimentos agravos internos (também chamados de regimentais) contra decisões dadas individualmente por seus membros, mesmo em casos em que a lei federal não preveja tais medidas. Conforme entende o STF, a composição e funcionamento dos tribunais mediante órgãos colegiados é ínsita à tradição constitucional brasileira, e tais agravos são meros mecanismos destinados a verificar se o entendimento individual do prolator da decisão corresponde ao entendimento do órgão colegiado a que ele pertence." ³⁸ WAMBIER, L. R. **Curso avançado de processo civil**. v.1: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 9. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2007. p. 517

³⁹ WAMBIER, Idem. p. 516

julgamentos e a maior interação Município-Tribunal, por meio das decisões de aprovação ou desaprovação das contas.

Os instrumentos recursais previstos pelo Regimento Interno são:

Art. 473. São admissíveis os seguintes recursos:

- I - Recurso de Revista;
- II – Recurso de Revisão;
- III – Recurso de Agravo;
- IV – Embargos de Declaração;
- V – Embargos de Liquidação;
- VI – Recurso Administrativo.

Estas são as espécies recursais previstas pelo Regimento Interno, e face às decisões a serem atacadas, poder-se-á percorrer estes caminhos, uma vez que sejam preenchidos os requisitos também descritos pelo Regimento. O Colegiado do Tribunal, ressalte-se, admitiu, ao longo do tempo, a possibilidade de fungibilidade dos recursos no Tribunal de Contas do Paraná.⁴⁰

Para que haja a possibilidade de recurso a decisão deve ser recorrível, o que impossibilita, assim, o recurso contra decisões em processos de consulta, por exemplo. Quando se tratar de decisão recorrível, por sua vez, o recurso deve ser interposto dentro do prazo regimental, e também por interessado legítimo, conforme previsão na Lei Orgânica.⁴¹ Há de ser observada, também, a adequação do recurso, pois o Regimento Interno prevê diferentes formas recursais; mesmo que este princípio seja atenuando, no entanto, pelo princípio da fungibilidade recursal, conforme já mencionado.

No que se refere à execução das decisões do TCE, a Constituição Federal, em seu art. 71, § 3º, deixa clara a possibilidade de execução⁴² dos débitos e multas calculados pelos Tribunais de Contas. Da mesma forma ocorre com o TCE do Paraná, que também pode promover a execução de seus acórdãos. De outro lado, com a aprovação das contas do interessado, há a

⁴⁰ Conforme os ensinamentos da doutrina: “Segundo esse princípio, um recurso pode ser recebido por outro, sob certas condições”. P. 523 “A ausência de má-fé é requisito que não deve ser exigido para aplicações do princípio. O único que pode ser exigido, segundo a melhor doutrina, é o de que não haja erro grosseiro, e isto significa que deve haver dúvidas objetivamente demonstráveis por divergências no plano doutrinário ou jurisprudencial, a respeito de qual seja exatamente o recurso cabível, no caso.” WAMBIER, L. R. Idem. p. 519.

⁴¹ **Art. 66.** Estão legitimados a interpor recurso, quem foi parte no processo, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e o terceiro interessado ou prejudicado.

⁴² **Art. 71, §3º.** As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

chamada “baixa de pendência” ou como prevê o art. 497 do Regimento Interno: “o acórdão, devidamente publicado, das contas julgadas regulares constituir-se-á no certificado de aprovação da prestação de contas perante o Tribunal, com efeitos de quitação da obrigação de prestar contas objeto da decisão, se outro ato de gestão não for inquinado ao responsável”.

Já em caso de desaprovação, o Regimento Interno prevê o prazo de 30 dias⁴³ para que o responsável efetue o recolhimento da quantia apurada, ao mesmo tempo que há a constituição do título executivo bastante para cobrança judicial da dívida. Isto ocorre face à citada previsão constitucional, reafirmada pelo Regimento Interno do TCE⁴⁴.

No auxílio da atividade de controle das execuções por parte do Tribunal, há a Diretoria de Execuções - DEX, que tem como atribuição tornar efetivas as decisões tomadas pelo tribunal. Quando não mais existe a possibilidade de recurso, a DEX, que é a responsável pela manutenção do registro das decisões da Corte, efetua a (i)elaboração de cálculos em que se faz necessária a atualização monetária de valor, (ii)emissão de certidão de débito para inscrição em dívida ativa pelo órgão credor, (iii)acompanhamento de parcelamento de multas, (iv)registro de baixas de responsabilidade, (v)elaboração e encaminhamento ao Tribunal regional Eleitoral da lista dos agentes públicos com contas julgadas irregulares, os chamados “inelegíveis”⁴⁵, (vi)e monitoração de qualquer execução pecuniária, seja ela decorrente de multa ou de restituição de valor de contas.

Após a promoção da execução pela citada Diretoria, o interesse apresentará ao Tribunal o comprovante de recolhimento de débito ou multa, e

⁴³ **Art. 498.** No caso de contas irregulares e nos demais processos de iniciativa do Tribunal, que imputem débito ou aplicação de multa, a decisão transitada em julgado constituirá:

I- obrigação do responsável para, no prazo de 30 (trinta) dias, provar, perante o Tribunal, o pagamento da quantia correspondente ao débito que lhe tiver sido imputado ou da multa aplicada;

II- título executivo bastante para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável;

III- fundamento para que a autoridade competente proceda à efetivação da sanção e da medida cautelar, previstas no art. 96 e 97 da Lei Complementar nº. 113/2005.

⁴⁴ **Art. 500.** A decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo, nos termos do art. 76, +3º da Constituição do Estado, e do art. 71, §3º da Constituição Federal.

⁴⁵ **Art. 515.** A Diretoria de Execuções organizará e manterá permanentemente atualizado o registro contendo os nomes dos responsáveis cujas contas relativas ao exercício de cargo ou funções, tenham sido desaprovadas ou rejeitadas por irregularidades insanáveis, por decisão irrecorrível do Tribunal de Contas.

será extinta a obrigação, nos termos do Regimento Interno, Art. 514: “comprovado o recolhimento Integral e/ou adimplidas as obrigações de fazer ou não fazer, o Tribunal expedirá a certidão de quitação de débito, da obrigação ou da multa, com a conseqüente baixa de responsabilidade”.

Com referência às nulidades processuais, o Regimento Interno prevê que “não se tratando de nulidade absoluta, considerar-se-á válido o ato que, praticado de outra forma, tiver atingido o seu fim”, porém, “não impede o suprimento de nulidade absoluta, nas hipóteses previstas neste Regimento Interno e nas leis processuais aplicáveis subsidiariamente aos processos do Tribunal”. Isto deixa claro que as nulidades serão combatidas e, caso não haja previsão regimental para tanto, poder-se-á fazer analogia às leis processuais, leia-se o CPC.

5. Conclusões

A partir da análise do Processo Administrativo, o cabimento de seu conceito na atividade processual do Tribunal de Contas do Paraná e as especificações previstas no Regimento Interno, chega-se às seguintes conclusões, classificadas segundo a ordem de exposição:

1. Primeiramente conclui-se que o processo administrativo existente hoje moldou-se a ao longo do tempo face à necessidade de participação do administrado nas decisões da Administração.

2. A idéia de ato administrativo – em que o administrado somente tinha conhecimento da posição da Administração em um momento final, perdeu espaço para o reconhecimento da importância de cooperação entre as duas posições.

3. O processo administrativo percorre um caminho em que o interessado manifesta-se e deve ter seus argumentos levados em consideração quando o órgão julgador emite seu posicionamento final;

4. Ao longo do processo administrativo o interessado tem direito à observância das cláusulas de garantia constitucionais – que não admitem interpretação restritiva;

5. A atividade processual do Tribunal de Contas do Estado do Paraná apropria-se ao conceito de processo administrativo, devendo dar garantia ao interessado de observância dos princípios do processo administrativo.

6. O processo no Tribunal de Contas é regulado pelo Regimento Interno da Casa, que regulamenta a Lei Orgânica do TCE/PR que, por sua vez, é “espelho” da Lei Orgânica do TCU, porém, referente às competências específicas do Tribunal do Estado.

7. Há, no Tribunal de Contas do Paraná, além de espécies específicas de processo (tais como consultas, denúncias e alertas) duas formas de atuação processual: processos de prestação e tomada de contas e processos de fiscalização.

8. O Regimento Interno prevê espécies de Recursos a serem interpostos em face aos processos administrativos

6. Referências

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13ª ed. 21ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores; 21ª. ed. 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal: (Comentários à Lei nº 9.784 de 29/01/1999)**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15 ed. São paulo: Atlas, 2003.

FERRAZ, Sérgio. Processo Administrativo: Prazos e Preclusões. In: SUNFELD, Carlos Ari; Guillermo Andrés Muñoz. (Coords.). **As leis do processo administrativo: Lei federal 9.784/99 e Lei paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p.281 - 301

FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerras. **Tribunal de contas: julgamento e execução**. Campinas: Edicamp, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

GRINOVER, Ada Pelegrinni, ARAÚJO CINTRA, Antônio Carlos de, e DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

GUALAZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: RT, 1992.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17 ed. São paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/99**. 3ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

_____. O processo administrativo no rol dos direitos e garantias individuais. In: GUIMARÃES, Edgar. (Coord.). **Cenários do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

_____. O princípio da eficiência e a Lei nº 9.784/99. In: **Revista da Procuradoria Geral do INSS**, Brasília, v. 7, p. 45-60, 2000.

_____. Processo administrativo e princípio da eficiência. In: SUNFELD, Carlos Ari; Guillermo Andrés Muñoz. (Coords.). **As leis do processo administrativo: Lei federal 9.784/99 e Lei paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, v. , p. 320-341.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Procedimento administrativo nos tribunais de contas e câmaras municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. A Legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. In: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, nº. 194, p. 31-45, out.dez., 1993.

WAMBIER, Luiz Rodrigues, ALMEIDA, Flávio Renato Correia de, e TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil**. v.1: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 9. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2007.

ZYMLER, Benjamin. "Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União". In: Brasil. **Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedelo Corrêa 1996 – Monografias Vencedoras – 2º lugar**. Tribunal de Contas da União: Instituto Serzedelo Corrêa, 1997 p. 143-225.