

A coletivização das demandas como forma de tornar mais efetiva e célere a atuação dos Tribunais de Contas no exercício de suas competências

The collectivization of demands as a means to increase the efficiency and swiftness of the performance of the Courts of Accounts

Ediara de Souza Barreto¹

RESUMO

Tendo em vista o incremento de funções atribuídas pela Constituição de 1988 ao Tribunal de Contas da União e, por simetria, aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, bem como os problemas estruturais comumente verificados nestes órgãos, este artigo busca analisar a possibilidade de, quando possível, “coletivizar” as demandas que lhes são submetidas, exercendo-se a função fiscalizatória em face de representantes coletivos quando a natureza dos direitos ou interesses discutidos superar o plano meramente individual. Partindo do pressuposto de que os processos em trâmite perante os tribunais de contas enquadram-se no conceito de “litigação de interesse público” (*public law litigation*) e, por outro lado, são regidos pelo princípio do informalismo, entende-se não haver óbice à possibilidade aventada. Com isso, busca-se imprimir maior racionalidade ao exercício das competências constitucionais e legais atribuídas às Cortes de Contas, promovendo uma atuação mais efetiva, célere e apta a realizar de forma mais eficaz o resguardo ao erário público e a observância aos princípios da Administração Pública.

Palavras-Chave: Cortes de contas. Processo administrativo. Processo coletivo. Legitimidade processual. Direitos transindividuais.

ABSTRACT

Taking into account the increased functions attributed by the Constitution of

¹ Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia, atuando como servidora no Ministério Público do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia junto à Procuradoria-Geral. E-mail: ediarabarreto@gmail.com

1988 to the Court of Accounts of the Union and, by symmetry, to the State and Municipal Courts of Accounts, as well as the structural problems commonly verified in these institutions, this article aims to analyze the possibility of, whenever possible, collectivizing the demands to them submitted. In that way, the auditing duty would be exercised in the presence of collective representatives when the nature of the rights or interests discussed surpasses the individual level. Assuming that claims within the Courts of Accounts fit the concept of public law litigation, and that they are guided by the principle of informality, there should be no obstacle to the aforementioned possibility. As a result, there is a quest for more rationality in the exercise of the constitutional and legal competencies attributed to the Courts of Accounts, promoting a performance that is swifter, more effective, and capable of realizing in the most efficient manner the protection of the public treasury and the observance of the principles of public administration.

Keywords: Courts of accounts. Administrative procedure. Collective procedure. Procedural legitimacy. Transindividual rights.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ao longo da história constitucional brasileira, o Tribunal de Contas da União e, por simetria, as cortes de contas estaduais e municipais, têm recebido um número cada vez maior de competências, bastante distintas entre si, fazendo-se necessário promover um crescente aparelhamento institucional e técnico. A título exemplificativo, vale citar o quão díspares são atribuições de elaborar parecer prévio referente às contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, promover o registro dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadoria, reformas e pensões e sustar a execução de atos administrativos ilegais, respectivamente previstas nos incisos I, III e X do art. 71 da Constituição Federal.

Ademais, diversos diplomas normativos têm ampliado este rol, tal como a Lei nº 8.666/93, que, em seu art. 113, atribui aos tribunais de contas o controle sobre as despesas decorrentes dos contratos administrativos, legitimando qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica a representar acerca de possíveis irregularidades (art. 113, §1º). De igual sorte, a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe a observância de inúmeros aspectos pertinentes à gestão equilibrada dos recursos públicos, cabendo às respectivas cortes

analisar aspectos pertinentes aos gastos com pessoal, execução orçamentária, alcance de metas, arrecadação de receitas, dentre outros².

Para atender a todas estas demandas, faz-se necessária a instituição de múltiplos procedimentos, a estruturação de órgãos especializados e, por óbvio, a destinação de mais recursos, o que se revela bastante problemático em face aos já vultosos gastos com a máquina estatal em todas as instâncias federativas e à necessidade de implementação das mais diversas políticas públicas.

A par disso, em termos quantitativos, o número de processos em trâmite perante os tribunais de contas é elevadíssimo, não sendo exagerado afirmar ser praticamente impossível o exercício pleno da fiscalização e controle. No Estado da Bahia, por exemplo, cabe ao Tribunal de Contas dos Municípios emitir parecer prévio referente às contas de 417 prefeituras e julgar as contas de 417 Câmaras de Vereadores anualmente, sendo que, nos termos do art. 55 do seu Regimento Interno³, as mesmas devem ser encaminhadas até o dia 15 de junho do ano subsequente ao que se referem e analisadas até o fim deste mesmo ano.

Ou seja, no exercício de apenas duas das suas competências, o TCM-BA possui menos de seis meses para apreciar 834 processos, cujos volumes e complexidade demandam especial atenção e apuro técnico.

Ainda é imprescindível recordar que o incremento das atribuições conferidas às cortes de contas, como regra, não foi acompanhado do aperfeiçoamento das respectivas disciplinas normativas e regulamentações, o que tem gerado diversos questionamentos judiciais, sobretudo acerca da inobservância dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa nos seus procedimentos.

Diante desse panorama, iniciativas de racionalização e eficiência do trabalho fiscalizatório exercido pelos tribunais de contas tornam-se impres-

2 Nos termos do art. 59, §3º, da LC nº 101/00, compete ainda ao Tribunal de Contas da União a verificação quanto ao cumprimento das vedações impostas ao Banco Central nas suas relações com ente da federação. Ademais, Benjamin Zymler (2013, p. 175) lembra ainda que, a partir de 1997, as Leis de Diretrizes Orçamentárias da União têm atribuído ao TCU a obrigação de remeter informações gerenciais acerca da execução dos subprojetos mais relevantes contidos nos orçamentos fiscal e da seguridade social à Comissão Mista Permanente de Deputados e Senadores prevista no art. 166, §1º, da Constituição Federal, agregando ainda mais funções ao seu extenso rol de competências.

3 Disponível em: « <http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/leiorg.shtml> ». Acesso em 27 out. 2014.

cindíveis para que estes possam desenvolver de forma satisfatória o exercício das suas competências constitucionais e legais.

Nesse sentido, a proposta deste artigo consiste em “coletivizar” as demandas referentes a direitos e interesses que digam respeito não apenas a indivíduos isolados, mas a grupos ou categorias de pessoas. A título exemplificativo, quando o tribunal de contas analisar a legalidade de determinada verba remuneratória recebida por uma categoria de servidores, ao invés de instaurar processos individuais ou convocar todos os agentes para se manifestar num procedimento único, poderia demandar uma associação representativa da categoria, conferindo maior eficácia e agilidade à apreciação da questão sem descuidar dos direitos e garantias processuais dos representados.

Conforme será exposto, entende-se que esta possibilidade é perfeitamente adequada e compatível com os ritos dos processos administrativos em trâmite perante as cortes de contas, especialmente por conta de a própria função de controle externo e a proteção ao erário público possuírem caráter inequivocamente transindividual.

2 DA COMPREENSÃO DO PROBLEMA

Conforme lição de José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 152), a Administração Pública realiza as suas finalidades previstas em lei por meio da adoção de atos e atividades encadeados entre si, praticados por seus agentes ou por terceiros, que constituem o chamado procedimento administrativo, cuja formalização ocorre através do processo administrativo. Sendo necessária a admissão de pessoal, por exemplo, instaura-se o processo de seleção através de concurso público e a posterior convocação dos aprovados. De igual sorte, a contratação de serviços e a compra de bens operam-se, como regra, através do processo licitatório ou, noutra quadra, a imposição de sanções aos servidores de um órgão se faz mediante processo administrativo disciplinar.

Considerando os inúmeros e mais variados fins atribuídos ao Poder Público, inúmeros e variados serão os procedimentos a serem observados, dotados das especificidades que lhes são pertinentes. Tais particularidades, inclusive, não se justificam apenas em razão de serem necessárias ao alcance de múltiplas finalidades, mas principalmente como forma de resguardar o interesse dos indivíduos envolvidos. Vale frisar, neste contexto, que o processo

administrativo é conduzido e julgado pela própria Administração Pública, não havendo um terceiro imparcial, como ocorre nos processos judiciais, o que reforça a observância de certas garantias.

Conforme salienta a doutrina especializada no estudo do processo nos tribunais de contas, o exercício da função fiscalizatória se desenvolve por meio de procedimentos específicos – auditorias, inspeções, denúncias, processos internos de apuração de irregularidades, dentre outros –, marcados essencialmente pelo fato de que a relação processual se estabelece entre a Corte e o gestor fiscalizado, responsável pela execução da despesa ou pelo ato impugnado.

Nesse sentido, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2012, p. 706) afirma que “é sobre o agente público ou particular jungido ao dever de prestar contas – sujeito da jurisdição – que o controle externo atua”, ressaltando a possibilidade de “em decorrência do exame do ato, que a ordem expedida, indiretamente, alcance terceiro”.

Tal fato já fora reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, de sorte que, em sede de provimento liminar, foram traçadas as seguintes considerações:

Ao indeferir a medida acauteladora, **assentei inexistir vício no procedimento em curso perante o Tribunal de Contas da União por suposta violação aos princípios do contraditório e ampla defesa, considerada a dinâmica própria ao exercício do controle externo em processo de auditoria, a envolver apenas os órgãos fiscalizador e fiscalizado.** Consignei, ainda, que os servidores teriam asseguradas as garantias constitucionais inerentes ao devido processo legal nos procedimentos administrativos instaurados na origem contra si visando à adoção das providências preconizadas, momento em que a respectiva esfera jurídica será eventualmente afetada.

A circunstância de a Câmara dos Deputados ter deliberado pelo cumprimento imediato das determinações do Tribunal de Contas em nada macula a decisão atacada nesta demanda. A ofensa às citadas prerrogativas no trâmite deflagrado pela Casa Legislativa, caso existente, repercutiria apenas sobre a validade dos atos nele praticados, não alcançando aqueles formalizados anteriormente.

(MS 32493 MC-ED/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 18/03/14, DJE-63 divulgado em 28/03/14 publicado em 31/03/14). (Grifos acrescidos).

Neste caso, tratou-se mandado de segurança coletivo interposto pelo

Sindicato do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União contra decisão do TCU que, em auditoria, constatou o pagamento de remuneração acima do teto constitucional a servidores da Câmara dos Deputados, determinando a adoção de providências voltadas ao cumprimento do disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal⁴.

Segundo sustentado pelo impetrante, haveria violação ao contraditório e à ampla defesa dos funcionários afetados pela medida, porquanto, não obstante a repercussão do ato nas suas respectivas esferas jurídicas, estes não foram integrados à relação processual administrativa, havendo manifestação apenas do Diretor-Geral e do Secretário-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

Por sua vez, ao considerar a inviabilidade da convocação de todos os possíveis afetados, invocada pelo impetrado, o Ministro Relator consignou que não haveria vícios no procedimento de auditoria, devendo o contraditório e a ampla defesa serem exercidos nos processos individuais instaurados pela própria Câmara ao proceder à redução da parcela remuneratória excedente em relação ao teto constitucional.

Apesar de parecer justo, em razão de contemplar os princípios processuais mencionados, tal solução apenas “transferiu” a responsabilidade quanto à resolução do problema de um órgão para o outro, permanecendo a questão relativa à viabilidade/operabilidade de a Casa Legislativa instaurar, processar e julgar individualmente a situação funcional de cada servidor, especialmente se for numeroso o seu quadro funcional. Ademais, não se pode deixar de destacar que, a rigor, os agentes públicos não puderam efetivamente participar e influenciar a decisão do Tribunal de Contas da União, restan-

4 Art. 37. XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

do-lhes apenas a possibilidade de discutir aspectos pontuais em relação ao referido comando, o que mitiga de certa forma o seu direito de manifestação.

Assim, a despeito das peculiaridades referentes aos procedimentos em trâmite nas cortes de contas, é inequívoca a constatação de que, em certos casos, as decisões proferidas possuem efeitos que transcendem as partes da relação processual originária, atingindo a esfera jurídica de terceiros, os quais, por óbvio, são titulares do direito de se manifestar. Por conta disso, inclusive, o próprio Supremo Tribunal Federal editou a súmula vinculante nº 3⁵, garantindo-lhes o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Nesse contexto, Benjamin Zymler (2012, p. 256) destaca que, no âmbito do TCU, há duas figuras principais – o responsável e o interessado –, sendo este definido em função de possuir alguma razão legítima para intervir no processo. Ressalvada a possibilidade de responsabilização solidária (art. 25, §2º, Lei nº 8.666/93⁶), seria o caso, por exemplo, de empresa contratada pela Administração Pública que ingressa no feito no qual se discute a conformidade legal do processo licitatório por meio do qual foi selecionada.

As implicações práticas desse raciocínio, todavia, precisam ser consideradas. Como dito, são muitas e bastante diversas as competências atribuídas às cortes de contas, o que se agrava diante da enorme quantidade de demandas e da insuficiente estrutura destes órgãos. Em boa parte das situações, inclusive, seria bastante inviável o chamamento de todos os interessados, embaraçando o funcionamento dos tribunais e, com isso, o próprio reguardo à higidez do erário.

Imagine-se, a título exemplificativo, que o Tribunal de Contas de um Estado foi provocado a se manifestar quanto à legalidade de despesas relativas a um concurso no qual foram convocados mais de mil candidatos. Desse modo, além dos agentes responsáveis pela condução do certame e execução dos gastos, o direito de intervir na decisão proferida deveria ser garantido a todos os aprovados, o que certamente demandaria elevado tempo e recursos huma-

5 *“Nos processos perante o tribunal de contas da união asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”.*

6 Art. 25. § 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

nos e financeiros. Como citado anteriormente, também poderia ser o caso de discussão referente ao pagamento ilegal de determinada verba remuneratória a uma dada categoria de servidores estaduais, não se afigurando legítima a suspensão do pagamento desta parcela sem que os seus beneficiários fossem ouvidos, tampouco viável a promoção individual da defesa deste interesse.

Em ambos os casos, somente duas soluções podem ser aventadas: (i) os interessados não seriam ouvidos em virtude da impossibilidade estrutural e física do tribunal de contas competente; (ii) ser-lhes-ia assegurado o direito de manifestação processual em sede administrativa, mas tribunal levaria anos para julgar o feito ou precisaria paralisar boa parte das suas atividades para apresentar uma resposta em tempo minimamente hábil. Qualquer das soluções, como se pode perceber, possui consequências igualmente prejudiciais, seja porque haveria verdadeiro tumulto processual, seja porque se terá violado o princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF⁷).

Em casos como esses, entende-se que a providência processual que se afiguraria adequada para contemplar todos os princípios citados seria a notificação de entidades coletivas para a atuação em nome dos seus representados⁸, na defesa dos seus interesses. Tratar-se-ia, pois, de uma espécie de coletivização das demandas no âmbito dos tribunais de contas, o que se revela plenamente possível, conforme se passa a demonstrar.

3 DA POSSIBILIDADE DE COLETIVIZAÇÃO

No âmbito do Processo Civil, a coletivização das demandas e, portanto, o surgimento e fortalecimento das chamadas “ações coletivas”, ocorreram principalmente em decorrência da redemocratização e da emergência do “Estado Constitucional de 1988”, criando-se um ambiente propício para a tutela de “novos direitos”, relacionados sobretudo com a proteção ao patrimônio público, ao meio ambiente, às minorias e ao consumidor (DIDIER JR., 2011, p. 30-31).

7 Art. 5º LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

8 Nos exemplos citados, poderiam ser chamados a se manifestar nos respectivos processos sindicatos ou associações representativas das categorias de servidores afetados e de “concurseiros” (ANDACON – Associação Nacional de Concurseiros, ANPAC – Associação Nacional de Proteção e Apoio aos Concurseiros, dentre outros).

A par disso, do ponto de vista sociológico e de política judiciária, buscou-se potencializar o acesso à justiça e a economia processual (LEAL, 1998, p. 19-21), constatando-se a necessidade de adoção de soluções processuais para uma sociedade de massas geradora de uma “*litigiosidade de massa*” (DIDIER JR., 2011, p. 44).

Ao tratar do processo jurisdicional coletivo, Fredie Didier Junior (2011, p. 44) traz a seguinte definição:

Nesse sentido, conceitua-se processo coletivo como aquele instaurado em face de um legitimado autônomo, em que se postula um direito coletivo lato sensu ou se afirma a existência de uma situação jurídica coletiva passiva, com o fito de obter um provimento jurisdicional que atingirá uma coletividade, um grupo ou um determinado número de pessoas.

No cerne deste conceito, o autor identifica que a demanda coletiva traduz espécie de “*litigação de interesse público*” (*public law litigation*), superando os interesses individuais e envolvendo “*aqueles referentes à preservação da harmonia e à realização dos objetivos constitucionais da sociedade e da comunidade*” (DIDIER JR., 2011, p. 37). Nesse diapasão, inclusive, sustenta a sua função de oferecer respostas estabilizadoras dos conflitos e de defesa do interesse público primário, consistente na atuação estatal em benefício do “*corpo social*” (DE MELLO, 2010, p. 98).

Segundo Márcio Leal Mafra (1998, p. 17), as ações coletivas possuem duas características principais, tais sejam: *i*) uma ou mais pessoas atuam como representantes dos direitos e interesses de indivíduos pertencentes a uma classe ou titularizados pela coletividade; e *ii*) a extensão da coisa julgada a terceiros que formalmente não fazem parte do processo em razão da vinculação do comando sentencial.

Para Fredie Didier Junior (2011, p. 42), ainda é preciso pontuar a natureza e a relevância dos bens jurídicos envolvidos, as dimensões ou características da lesão ou ameaça de lesão impugnada e o elevado número de pessoas atingidas, fazendo-se necessário identificar o legítimo representante dos interesses do grupo/coletividade.

No direito brasileiro, os exemplos mais importantes se referem à ação popular, à ação civil pública, ao mandado de segurança coletivo e à ação de improbidade administrativa. Ademais, conforme ressalta o autor (DIDIER JR.,

2011, p. 45), há doutrinadores que conferem esta natureza às ações diretas de controle de constitucionalidade.

Com pequenas divergências, de modo geral a doutrina se vale da classificação feita pelo Código de Defesa do Consumidor, nos incisos do seu art. 81⁹, e entende pelo cabimento de ações coletivas em se tratando de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Os primeiros caracterizam-se por pertencerem a uma comunidade, considerada enquanto “*unidade sem personalidade jurídica*”, enquanto os demais marcam-se por serem “*direitos individuais sob tratamento coletivo*”, referindo-se a uma classe cujos direitos processualmente são tratados de maneira uniforme em razão da existência de uma relação jurídica uniforme ou de sua origem comum (LEAL, 1998, p. 43-44).

No que toca aos processos em trâmite perante os tribunais de contas, desde logo desponta o seu inegável caráter de interesse público, sendo possível enquadrá-los com algumas adaptações ao conceito apontado por Fredie Didier Junior. Com efeito, ao instaurar procedimentos com o fito de exercer a sua função de auxiliar o controle externo levado a cabo pelo Poder Legislativo, tais cortes acabam por realizar verdadeira proteção do patrimônio público – interesse transindividual por excelência –, além de atuarem como órgãos de fiscalização quanto à observância dos princípios da Administração Pública, cujas lesões atingem a esfera jurídica de toda a coletividade, superando, inclusive, os interesses da pessoa jurídica lesada diretamente.

Desse modo, ao julgar as contas de determinado gestor e eventualmente imputar-lhe débito relativo a desvio de recursos, por exemplo, o tribunal não está simplesmente assegurando a hígidez do erário municipal, estadual ou federal, a depender da sua competência, cabendo-lhe principalmente resguardar o direito de toda a sociedade de que os recursos sejam aplicados

9 Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

da forma adequada e prevista em lei, identificado por alguns autores como sendo o “*direito fundamental à boa administração*”¹⁰.

Nesse sentido, inclusive, vale pontuar as mudanças operadas pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa)¹¹, que estabelece como hipótese de inelegibilidade a rejeição de contas por irregularidade insanável que configure improbidade administrativa, conferindo importante realce ao papel dos tribunais de contas na defesa da moralidade pública e, por consequência, da própria ordem democrática e do Estado de Direito.

Em seguida, observa-se que o tema relativo à tutela coletiva não é totalmente estranho às cortes de contas, na medida em que o art. 74, §2º, da Constituição Federal conferiu a qualquer partido político, associação ou sindicato – instituições essencialmente coletivas e constitucionalmente legitimadas a promover a defesa de interesses transindividuais em diversas hipóteses – a legitimidade para denunciar-lhes a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades.

Desse modo, apesar de não se tratar propriamente de *legitimidade ad causam* ativa, uma vez que caberá aos tribunais de contas a decisão quanto à instauração do respectivo procedimento, cria-se a obrigação de, ao menos, proceder à investigação dos fatos noticiados por tais legitimados e, diante da existência de indícios mínimos de autoria e materialidade, não poderia o tribunal furtar-se ao exame da sua pertinência.

Por fim, não se vislumbra qualquer óbice acerca da possibilidade de “demandar” coletivamente no âmbito das cortes de contas. Como dito, nos processos em trâmite perante tais órgãos podem figurar responsáveis e interessados, ambos com direito de manifestação processual na defesa dos seus direitos e interesses, não havendo impedimentos legais ou constitucionais quanto ao fato de esta manifestação ocorrer por meio de legitimados coleti-

10 Nesse sentido, Juarez de Freitas (2009, p. 17-27 e 41).

11 Art. 2º A Lei Complementar nº 64, de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º. São inelegíveis:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;”.

vos, especialmente por se tratar de processos administrativos, regidos pelo princípio do informalismo¹² e despidos de definitividade.

Nesse sentido, vale ressaltar que a obrigatoriedade quanto à prestação de contas foi imposta de forma ampla a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o ente federativo responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária (art. 70, parágrafo único, CF).

Ademais, no rol de direitos fundamentais, a Constituição Federal ainda conferiu às entidades associativas, a legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente quando expressamente autorizadas (art. 5º, XXI). Inclusive, no âmbito do administrativo, já existe permissivo constitucional para os sindicatos atuarem na defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria à qual lhes caiba a representação¹³.

Noutra quadra, não custa recordar que o devido processo legal confere ao órgão julgador a possibilidade de, no caso concreto, adaptar o procedimento às peculiaridades da causa e do direito material submetidos à sua apreciação. Trata-se do chamado princípio da adequação do processo, o qual, segundo leciona Fredie Didier (2013, p. 86), permite corrigir *“o procedimento que se revele inconstitucional, por ferir um direito fundamental processual, como o contraditório (se um procedimento não previr o contraditório, deve o magistrado determiná-lo, até mesmo ex officio, como forma de efetivação desse direito fundamental)”*.

Assim, mesmo não havendo previsão expressa nas leis orgânicas dos tribunais de contas quanto à possibilidade de convocação de um legitimado coletivo para integrar a relação processual, a existência de um direito ou interesse coletivo lato sensu e a inviabilidade de se oportunizar a sua defesa individualmente autorizam tal adaptação procedimental, impondo-se como medida imprescindível à realização do contraditório, da ampla defesa e do próprio devido processo legal – todos assegurados pela Constituição Federal nas searas judicial e administrativa (art. 5º, LIV e LV).

12 Segundo Maria Sylvia Di Pietro (2002, p. 512), *“informalismo não significa, nesse caso, ausência de forma; o processo administrativo é formal no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorre no seu desenvolvimento; é informal no sentido de que não está sujeito a formas rígidas”*.

13 CF, Art. 8º. III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No direito brasileiro, são recentes as discussões em torno da coletivização das demandas e da tutela de interesses transindividuais, em que pese se verifique grande interesse atual por tais temas especialmente no âmbito do processo civil. Desse modo, ainda se faz necessário o aperfeiçoamento doutrinário e legislativo da matéria, emergindo questões relativas à correta identificação do legitimado coletivo adequado para a representação processual, aos efeitos da coisa julgada e à execução das decisões.

Em consequência disso, no que toca aos processos em trâmite perante os tribunais de contas, também é forçoso reconhecer a necessidade de aprimorar o debate e adentrar de forma pormenorizada nos aspectos conceituais e processuais pertinentes, o que fugiria ao escopo deste artigo.

No entanto, mesmo em linhas iniciais, este artigo buscou demonstrar a viabilidade da aplicação dos pressupostos relativos à ação coletiva como forma de tornar mais efetivo e célere o exercício das competências legais e constitucionais atribuídas às cortes de contas e, ao mesmo tempo, preservar os direitos e interesses dos jurisdicionados.

No caso discutido no STF e analisado anteriormente, se o sindicato impetrante do mandado de segurança coletivo tivesse se manifestado antes de o TCU ter proferido o acórdão impugnado, talvez não fosse necessário instaurar processos administrativos individuais na Câmara dos Deputados para garantir o contraditório e a ampla defesa a cada servidor cuja remuneração extrapolasse o teto constitucional, ressalvada a possibilidade de discussão quanto a aspectos particulares e pontuais. A própria demanda judicial, inclusive, poderia ter sido evitada, o que se revela bastante positivo em face à sobrecarga do Poder Judiciário.

É bastante evidente, pois, a relevância do tema da coletivização das demandas na seara do controle externo, sendo promissor o aprofundamento nesse sentido.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição Federal**, de 5 de maio de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm». Brasília, 1988. Acesso em: 24 out. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm». Acesso em: 24 out. 2014.

BRASIL. **Lei Ordinária nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666compilado.htm ». Acesso em: 24 out. 2014.

BRASIL. **Lei Ordinária nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Brasília, 1990. Disponível em: « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm ». Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências Acesso em: 24 out. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil:** introdução ao Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento. 15 ed. Salvador: Juspodium, 2013. v. 1.

_____. **Curso de Direito Processual Civil:** processo coletivo. 6 ed. Salvador: Juspodium, 2011. v. 4.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil:** jurisdição e competência. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. v. 3.

FREITAS, Juarez. **Discricionabilidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração.** São Paulo: Malheiros, 2009. 2 ed. p. 17-27 e 41.

LEAL, Márcio Mafra. **Ações Coletivas:** história, teoria e prática. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle.** 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.