



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

PROCESSO: 00841/2023 – TCERO
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Exercício da atividade orientativa correcional
JURISDICIONADO: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
RELATOR: Corregedor-Geral Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA
ORGÃO JULGADOR: Conselho Superior de Administração do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
SESSÃO: 5ª Sessão Ordinária do Conselho Superior de Administração, realizada de forma virtual no dia 17 de julho de 2023

EMENTA

PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONSULTA. SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO. ATIVIDADE ORIENTATIVA CORRECIONAL. CORREGEDORIA GERAL. MATÉRIA RELEVANTE E CONTROVERTIDA. ATUAÇÃO DO TRIBUNAL PLENO DO CONSELHO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA FUNCIONAL. PODER JURISDICIONAL E INSTRUMENTAL. PRERROGATIVAS. PRESIDÊNCIA DO PROCESSO DE CONTAS E DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. DILIGÊNCIAS. DELEGAÇÃO E CREDENCIAMENTO. POSSIBILIDADE. PRESIDENTE DO TRIBUNAL. ATUAÇÃO EXCEPCIONAL EM PROCESSOS DE CONTAS. ARQUIVAMENTO DE PROCESSO. ATO DECISÓRIO. COMPETÊNCIA DO RELATOR. COMPETÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS. DISTINÇÃO ENTRE FASE PRELIMINAR E PROCESSUAL. NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DE INSTRUÇÃO E JUNTADA DE DOCUMENTOS. AUTORIZAÇÃO DO RELATOR. EXCEPCIONALIDADES. GESTÃO PROBATÓRIA. AUTUAÇÃO DE PROCESSO. SISTEMAS ELETRÔNICOS. DELIBERAÇÃO DE JUNTADA E DESENTRANHAMENTO DE DOCUMENTOS. COMUNICAÇÃO OFICIAL. ALERTA OFICIAL.

1. A atividade orientativa correcional é de competência da Corregedoria Geral, que pode fazê-lo, inclusive com a emissão de recomendações (art. 191-B do RITCERO e art. 66-B, Lei Complementar Estadual n. 154/96), de forma monocrática. Entretanto, tratando-se de assuntos com relevância institucional e de caráter controvertido, é

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br

1 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

relevante a manifestação do Tribunal Pleno do Conselho Superior de Administração, a fim de dar maior robustez ao entendimento firmado.

2. A função constitucional do Tribunal de Contas é exclusiva de controle externo, tendo competências de naturezas diversas (fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa e corretiva), as quais resultam na autoridade conferida pela Constituição da República para a realização de competência jurisdicional pelo magistrado de contas, segundo poderes e prerrogativas que lhes são próprios, bem como competências e atribuições específicas vocacionadas ao cumprimento de sua função precípua.

3. No âmbito do Tribunal de Contas, a expressão competência pode se referir à competência funcional de natureza constitucional/processual, assim entendida como o poder exclusivo para o exercício jurisdicional atribuído ao magistrado de contas que, valendo-se de poderes e prerrogativas que lhes são inerentes, atua como Estado-Juiz nas matérias delimitadas pelo texto constitucional; assim como também pode relacionar-se à autoridade atribuída por lei a agente público, unidade ou setor especializado, para a realização de ação inerente às competências e atribuições específicas e legalmente estabelecidas.

4. A despeito de ao agente público que integra carreira de auditoria, inspeção e controle serem conferidos direitos que lhe permitam o desempenho de função de controle externo, não há no ordenamento jurídico interno previsão que lhe confira prerrogativas próprias de carreira, senão na hipótese de delegação, excepcionalmente prevista no art. 73 do RITCERO.

5. A presidência do processo de contas em sentido amplo é competência do relator, a quem incumbe o saneamento, a instrução e o julgamento do feito, mediante o exercício de poderes que lhe são próprios e exclusivos, a exemplo do poder de relatoria, poder de coerção (v.g. imposição de obrigação de fazer e não fazer), poder de instrução, poder de decisão, poder geral de cautela, poder cautelar e poder sancionador.

6. A presidência da instrução processual é de competência do relator, que no exercício dessa condição, pode delegar, mediante despacho, competência a titular de unidade técnica (de forma individual e especificamente em cada processo ou de forma geral, abrangendo os processos de sua competência), para determinar diligências e outras providências que não envolvam o mérito do feito, tampouco a gestão de provas, uma vez que essa é inerente ao poder de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

saneamento do processo, atribuição própria do magistrado de contas.

7. As possibilidades de delegação e credenciamento previstas no §1º do art. 247 e no art. 73, respectivamente, do RITCERO, nos moldes e segundo os requisitos ali estabelecidos, não significam, em hipótese alguma, delegação de competência jurisdicional de controle externo, considerando-se que tão só ao magistrado de contas, autoridade imparcial e independente, é outorgada a competência estatal para solucionar conflitos, dizer o direito no caso concreto e promover a pacificação social, inclusive com a possibilidade real de gerar consequências na esfera dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo a partir das decisões que profere.

8. O credenciamento realizado pelo presidente do Tribunal de Contas a servidor que exerça função específica de controle externo conferindo-lhe prerrogativas para desempenhar funções de inspeções e auditoria em nome da Corte, inclusive quanto ao poder de requisição, ou a sua delegação para que dirigente de Unidade Técnica da Secretaria o façam, tem natureza de ato administrativo discricionário, precário e transitório, em nada se confundindo, portanto, com a prática de ato processual.

9. O presidente do Tribunal de Contas não poderá, em regra, atuar de ofício em processos em trâmite, senão mediante prévia manifestação do relator – magistrado de contas – a quem incumbe os atos de instrução e saneamento, salvo em hipóteses previstas em lei, a exemplo do disposto no *caput* do art. 73 do RITCERO e no §2º do art. 70 do mesmo diploma legal, que, por se tratarem de excepcionalidade, devem abranger tão somente os casos que especificam e serem interpretadas restritivamente.

10. O ato de arquivamento decorre de manifestação de conteúdo decisório, conquanto possa ser praticado por ato processual de natureza não decisória, após análise quanto à existência das hipóteses que o justifica, assim empreendida por magistrado de contas, não se aplicando a possibilidade de delegação prevista no §1º do art. 247 do RITCERO, tendo em conta a natureza do conteúdo do ato. A exceção à regra é prevista no art. 6º, parágrafo único, da Portaria Conjunta n. 002/2023-GABPRES-CG, que disciplina o procedimento a ser adotado em caso de comunicados de irregularidades informais.

11. A distinção entre fase preliminar e fase processual, nas hipóteses em que forem compatíveis com a natureza do processo e com as espécies que ele possa comportar, estabelecerá a linha divisória para a condução das atividades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

inerentes à sua natureza, observadas, em qualquer hipótese, as respectivas atribuições, assim compreendidas como as funções específicas dentro das próprias competências legais, nos exatos limites da fase em que estiver atuando: (a) à Unidade Técnica da Secretaria Geral de Controle Externo, quando se tratar de atividades preliminares ao processo de contas *lato sensu*, com vistas ao tratamento e à seleção de informações; análise de comunicado de irregularidades recepcionados pelo Tribunal de Contas, bem como quanto às evidências referentes à autoria e materialidade que justifique a ação estatal; (b) ao magistrado de contas – relator –, quando se tratar de atividades processuais realizadas em processo de contas *lato sensu*.

12. Carecendo o processo de contas *lato sensu* de elementos necessários à formação de opinião técnica preliminar sobre o objeto do processo e as circunstâncias que o afetem, o superior imediato ou o presidente da equipe de fiscalização, nessa condição, adotará as providências preliminares pertinentes para o caso concreto, com fundamento no item 5.2 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 177/2015/TCE-RO.

13. Em caso de não atendimento à requisição de documento e informação realizada mediante ofício, assinado por presidente da equipe de fiscalização para fins de formação de opinião técnica preliminar, esta poderá ser reiterada nos mesmos moldes da primeira, com fixação de prazo máximo de 24 horas para atendimento e caso persista a negativa, o fato deverá ser comunicado às instâncias superiores para ciência do relator, com vistas à adoção das medidas previstas no art. 74, §1º, do RITCERO, conforme disposto no item 5.2 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 177/2015/TCE-RO.

14. Independentemente da espécie de processo de contas *lato sensu*, a juntada de documento como elemento probatório deve ocorrer antes da citação do responsável, entretanto eventual necessidade de complementação de instrução processual, deverá ser requerida ao seu relator, quando sua obtenção demandar a prática de ato administrativo pela Unidade Técnica da SGCE (e não tiver havido delegação por parte do relator), ou, submetida à convalidação quando sua aquisição ocorrer por sistemas automatizados de informações ou não depender da prática de ato pela Unidade, observado em qualquer hipótese, o princípio do contraditório e da ampla defesa.

15. Configurada hipótese em que a colheita de informações e/ou evidência não possa aguardar o tramitar processual, é possível, em razão do princípio da celeridade e economia processual, que o Ministério Público de Contas ou a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

Secretaria Geral de Controle Externo, no exercício do poder de investigação, nesta qualidade, excepcionalmente, realize os atos necessários à sua obtenção, observadas suas atribuições para a apuração de irregularidades ou ilegalidades, ficando o ato comissivo condicionado à oportuna análise e convalidação expressa por aquele que preside a instrução processual com as atribuições que lhe são inerentes.

16. A gestão probatória é atribuição afeta ao relator do processo em razão de sua competência para o exercício da presidência da instrução processual (art. 247 do RITCERO), a quem compete, durante esta fase, inadmitir no processo as provas obtidas por meio ilícito (art. 254 do RITCERO) e negar a sua juntada ou determinar o seu desentranhamento quando se tratar de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (§§ 1º e 2º do art. 162 do RITCU, aplicável por analogia), ainda que obtidas na fase preliminar.

17. No Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, dada a atual sistemática vigente, estabelecida pelas Resoluções 268/2018 e 291/2019, o início de processos/fiscalizações ocorre, como regra, quando há prévia previsão no Plano Integrado de Controle Externo (PICE), composto pelo Plano Anual de Fiscalizações (PAF) e Plano Anual de Análise de Contas (PAAC); ou quando a demanda, interna ou externa, passa por procedimento de seletividade. Em ambos os casos, o início da fiscalização e/ou processo decorre de prévia autorização de órgão julgador - no primeiro caso, do Tribunal Pleno do Conselho Superior de Administração; no segundo, do relator. Nesse sentido, por considerar que o início da fiscalização e/ou processo se dá, como regra, mediante autorização do relator ou do Conselho Superior de Administração, a mera atuação, procedimento sistêmico para início formal do processo, dispensa manifestação jurisdicional.

18. A deliberação de juntada ou de desentranhamento de documento ou peça processual compete ao relator, e, ao Secretário-Geral de Controle Externo, por delegação, na hipótese de desentranhamento, desde que o documento não tenha subsidiado manifestação de órgão colegiado do Tribunal de Contas ou se trate de documento juntado por equívoco.

19. A comunicação oficial é atribuição do representante legal do Tribunal de Contas ou quem por ele for designado; entretanto, nas hipóteses em que Unidades Técnicas que o compõem estiverem atuando em seu nome na realização de trabalhos institucionais, poderão estabelecer interlocução direta com os jurisdicionados, desde que o conteúdo do ato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

seja estritamente informativo e/ou pedagógico e circunscrito às matérias de competência da Unidade, observadas em qualquer hipótese, as vedações, limitações e consequências previstas no Código de Ética do Tribunal de Contas.

20. A emissão de alerta prudencial previsto no §1º do art. 59 da LRF é poder-dever privativo do Tribunal de Contas do Estado, e consiste em ato de natureza administrativa, informativa, instrumental, preventiva e não decisória, a ser efetivada pelo Secretário Geral de Controle Externo, nos termos e limites estabelecidos pela Resolução 173/2014/TCERO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de consulta formulada pelo eminente Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, para que a Corregedoria Geral exerça atividade de orientação correccional e expeça ato recomendatório em relação às questões entabuladas no Memorando n. 20/2022/GCWCS, encaminhado pelo SEI 001172/2022, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Conselho Superior de Administração do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA, por unanimidade de votos, em:

I – Autorizar a Corregedoria Geral a emitir recomendação direcionada à Secretaria Geral de Controle Externo, que reflita os termos expostos no item 8 deste voto, da qual deverá ser parte integrante o acórdão resultante deste julgamento;

II – Determinar a todos os servidores integrantes da carreira de auditoria, inspeção e controle, independente de sua lotação, que promovam a leitura do acórdão resultante deste julgamento, remetendo-lhe cópia do documento;

III – Encaminhar cópia do acórdão aos gabinetes de Conselheiros, Conselheiros-Substitutos e Procuradores de Contas, recomendando-lhes a leitura, bem como a ciência de todos os servidores lotados nos respectivos gabinetes;

IV – Propor à Presidência do Tribunal de Contas, em reforço ao já recomendado no Acórdão ACSA-TC 00011/23 (processo 00437/23), que avalie a conveniência e oportunidade de formar grupo de trabalho para a busca, seleção e implementação das ferramentas tecnológicas relacionadas ao uso de inteligência artificial no âmbito desta Corte;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

V – Determinar que, após os trâmites regimentais, sejam os autos remetidos à Corregedoria Geral, que deverá, por meio da Assistência Administrativa e Chefia de Gabinete promover o cumprimento das determinações constantes nos itens anteriores;

VI – Cumpridas as providências determinadas, autorizar o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva (Relator), Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra, Jailson Viana de Almeida, o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros.

Porto Velho, 17 de julho de 2023.

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

PROCESSO: 00841/2023 – TCERO
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Exercício da atividade orientativa correcional
JURISDICIONADO: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
RELATOR: Corregedor-Geral Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA
ORGÃO JULGADOR: Conselho Superior de Administração do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
SESSÃO: 5ª Sessão Ordinária do Conselho Superior de Administração, realizada de forma virtual no dia 17 de julho de 2023.

RELATÓRIO

1. Cuida-se de processo instaurado com a finalidade de instruir consulta formulada pelo eminente Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, para que a Corregedoria Geral exerça atividade de orientação correcional e expeça ato recomendatório em relação às questões entabuladas no Memorando n. 20/2022/GCWCS, encaminhado pelo SEI 001172/2022, hoje objeto deste processo (PCe n. 841/2023).

2. O expediente remetido à Corregedoria totaliza 19 (dezenove) questionamentos com respectivas subdivisões, cujo teor diz respeito eminentemente à tramitação e instrução de processos de contas; reserva de jurisdição do *magistrado de contas* como presidente da instrução processual e a delimitação das competências do *corpo de auditores da Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE*, consoante se extrai das razões e/ou motivos a seguir transcritos:

[...] 3. Considerando, como já afirmado preliminarmente, a ausência de um código de ritos próprio na esfera controladora e levando-se em conta as disposições normativas previstas na Lei Complementar n. 154, de 1996, no Código de Processo Civil e, especialmente, na Constituição Federal de 1988.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br

8 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

4. Considerando os **postulados do devido processo legal substancial na esfera de controle externo e seus consectários princípios**, consoante programa normativo encetado no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual estabelece a observância do devido processo legal substancial, inclusive na esfera controladora.

5. Considerando o **sistema acusatório** que faceia com o **Direito Administrativo Sancionador**, cuja dogmática tem origem no Direito Penal e Processual Penal e, conseqüentemente, os atos empreendidos pelos sujeitos processuais (divisão das funções de acusar, defender, conformidade com a ordem jurídica-MPC e julgar) nos processos de controle externo a cargo deste egrégio Tribunal de Contas.

6. Considerando que **o Conselheiro-Relator é, ao menos em tese, o presidente da instrução processual**, de acordo com a normatividade inserta no artigo 11 da Lei Complementar n. 154, de 1996, e desse modo, é, o único, juridicamente legitimado para, de ofício ou a pedido dos demais sujeitos processuais, dar cadência à marcha jurídico-processual de contas, com a constituição de obrigações de fazer e não fazer, o sobrestamento dos autos, a citação dos supostos responsáveis e outras diligências consideradas necessárias ao saneamento dos autos.

7. Considerando que **a constituição de obrigações de fazer e não fazer qualifica-se como sendo uma atividade jurisdicional** – é dizer, submetem-se às **regras de reserva de jurisdição especial de controle externo** – e, por isso mesmo, somente podem exsurgir no mundo do dever ser pelos órgãos judicantes deste Tribunal.

8. Considerando que **somente este Tribunal** (membros) **poderá aplicar sanção pecuniária a jurisdicionado** pelo não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência determinada pelo Relator ou Tribunal (artigo 55, inciso IV, da Lei Complementar n. 154, de 1996).

9. Considerado que **competem aos Tribunais de Contas, por intermédio de seus órgãos judicantes, a expedição de alertas** destinados aos Poderes e órgãos autônomos, por força da norma extraída do artigo 59, § 1º, da Lei Complementar n. 101, de 2000.

10. Considerando a **análise econômica do direito, a gestão de riscos e a prática preditiva para que se evite nulidades processuais** nos procedimentos deste Tribunal de Contas e, notadamente, os custos financeiros para a escorreita instrução processual.

11. Considerando a **necessidade do apurado processamento e julgamento**, a tempo e modo, **do objeto perquirido nos procedimentos deste Tribunal**, de modo a agregar valor às prioridades constitucionais e resguardar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

12. Considerando a **preocupação institucional a respeito da condução de nossos procedimentos de controles externo**, os quais, a toda evidência, podem surtir conseqüências jurídicas incalculáveis em diversas áreas – administrativa, civil e penal –, cujos reflexos afetam, até mesmo, a boa imagem, a credibilidade e a honorabilidade deste colendo Tribunal de Contas.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

9 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

13. Considerando a **atividade orientativa e correcional exercida pela Corregedoria-Geral deste Tribunal de Contas** e as suas atribuições de **(a)** orientar e fiscalizar os Conselheiros e Conselheiros-Substitutos no cumprimento de seus deveres e no desempenho de suas atribuições funcionais (inciso VII do artigo 191-B do RI/TCE-RO), **(b)** fazer recomendações aos Conselheiros, Conselheiros-Substitutos e servidores do Tribunal de Contas (inciso XIII do artigo 191-B do RI/TCE-RO) e **(c)** remeter aos demais órgãos do Tribunal de Contas informações necessárias ao desenvolvimento de suas atribuições institucionais (inciso XIX do artigo 191-B do RI/TCE-RO). (destaque conforme original)

3. Com sustentação nas diretrizes em destaque, questiona o e. Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, *ipsis litteris*:

a) Em relação à instrução jurídico-processual dos processos de contas e considerando-se as normas constitucionais processuais aplicáveis ao devido processo legal substancial e, destacadamente, o artigo 11 da Lei Complementar n. 154, de 1996, a competência do Conselheiro de presidir o processo é privativa ou exclusiva? A presidência do processo de contas pode ser exercida pela Secretaria-Geral de Controle Externo? Em que consiste o ato de presidir a relação jurídico-processual de contas?

b) À luz das normas constitucionais processuais que regem a matéria, a competência jurisdicional de controle externo pode ser objeto de delegação aos demais sujeitos processuais (SGCE e/ou MPC)? Se delegável, quais atos são susceptíveis de delegação, em quais situações, em que momento e qual a extensão dessa delegação?

c) A interpretação sistemática do artigo 86, caput e inciso III, da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c o artigo 73, caput e inciso III, e o artigo 74, caput e §§ 1º ao 3º, ambos do RI/TCE-RO, para os fins de aperfeiçoamento dos trabalhos de auditoria e inspeção, quanto ao escrutínio levado a efeito pela equipe de auditoria e/ou de inspeção, trata-se de uma requisição (natureza jurídica mandamental – ordem) ou de um requerimento (natureza jurídica de solicitação/pedido) manejado ao gestor/responsável? E no caso de descumprimento, qual o procedimento que deverá ser adotado pelo presidente da equipe de auditoria/inspeção exigível pela matéria?

d) A Secretaria-Geral de Controle Externo possui atribuição legal para, por decisão unilateral própria, autuar processo? Se sim, em quais circunstâncias? Qual a natureza jurídica – administrativa e/ou judicante – do ato de autuação processual?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

- e) A Secretaria-Geral de Controle Externo pode estabelecer comunicação oficial diretamente com o jurisdicionado em nome do Tribunal? Se afirmativo, em quais situações?
- f) A Secretaria-Geral de Controle Externo e o Ministério Público de Contas, a sponte própria podem diligenciar sem o conhecimento e autorização prévia do Relator nos casos de processos já autuados? Se sim, em quais processos e sob quais condições?
- g) O Conselheiro-Presidente do TCE/RO pode, de ofício ou a pedido da SGCE e/ou do MPC, determinar a realização de medidas processuais em sede de auditoria ou inspeções para sindicatar objeto constante em processo já autuado e em trâmite neste Tribunal? Se sim, em quais hipóteses e em que circunstâncias?
- h) A Secretaria-Geral de Controle Externo pode, unilateralmente, constituir obrigação de fazer e não fazer aos jurisdicionados deste Tribunal de Contas? Se sim, em quais condições processuais?
- i) A Secretaria-Geral de Controle Externo tem poder jurídico para requisitar documentos, informações e outros dados da unidade jurisdicionada para os fins de realizar a instrução dos autos do processo de contas, sem o conhecimento do Relator? Se sim, em que situações e quais os requisitos para tanto?
- j) A Secretaria-Geral de Controle Externo pode, em sede de requisição, assinar prazo diretamente a jurisdicionado, inclusive sob pena de multa? Se afirmativo, em quais situações processuais?
- k) O descumprimento da determinação eventualmente lavrada pela Secretaria Geral de Controle Externo sujeita o jurisdicionado a penalização pecuniária? Se sim, em quais hipóteses?
- l) O gestor/jurisdicionado que desejar recorrer de alguma requisição da Secretaria Geral de Controle Externo, deverá fazê-la diretamente à SGCE ou ao Relator dos autos?
- m) A Secretaria-Geral de Controle Externo pode realizar a juntada de documentos, em processos autuados, que não façam parte ou integrem o relatório técnico que venham integrar os autos?
- n) Ao corpo de auditores da SGCE, incluindo o Secretário-Geral de Controle Externo, é permitido promover, sponte própria (ou seja, sem a deliberação do Relator dos autos), apensamentos e desentranhamentos de peça de autos do processo?
- o) A Secretaria-Geral de Controle Externo tem autorização legal para, de per si, arquivar processo? Caso não possa, qual seria o procedimento a ser adotado?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

p) A Secretaria-Geral de Controle Externo possui atribuição funcional para, por si própria, expedir alerta direcionado à jurisdicionados deste Tribunal? Em tal caso, qual é o procedimento correto a ser adotado pela SGCE (expedição de alerta / encaminhamento de peça técnica para o Relator dos autos pleiteando a expedição de alerta)?

q) A espécie normativa resolução é via legislativa própria para firmar competência funcional?

r) A carreira de Auditor de Controle Externo, no desempenho de suas funções próprias, é atribuída competência funcional ou atribuições do cargo de auditor? E em que consiste referidos institutos (competência e atribuição)?

s) Goza o auditor de controle externo de prerrogativa de função? Se afirmativo, qual o verdadeiro alcance e sentido de tal instituto aplicável ao mencionado auditor de controle externo?

4. Ao tempo em que formula as indagações a este Corregedor-Geral, o eminente Conselheiro apresenta, com a sapiência e eloquência que lhes são tão peculiares, a análise dos pressupostos jurídico-processuais aplicáveis ao controle externo, que entende impulsioná-lo aos questionamentos postos. Ressaltou, *ab initio*, a relevância do diálogo das fontes científicas e jurídicas para fins de perscrutar as questões suscitadas, como única forma de se chegar a um porto seguro para “a efetiva entrega à sociedade de qualificada prestação jurisdicional”; bem como para “evitar a prática de eventual abuso de autoridade por parte, em especial, dos qualificados auditores de controle externo que integram a laboriosa SGCE.”

5. Recebida a consulta, por meio do SEI n. 1172/2022, determinei a autuação deste processo (PCe n. 00841/2023) e, após inúmeras discussões, solicitei sua inclusão em pauta de julgamento, para a 34ª Sessão deste Tribunal Pleno do Conselho Superior de Administração (evento n. 5, da aba “tramitação/andamentos processuais”).

6. Entretanto, em razão de pedido de membro da Corte de Contas, promovi sua retirada de pauta, reincluindo o feito para julgamento nesta data (eventos 6 e 7, da aba “tramitação/andamentos processuais”).

7. É o relato.

VOTO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

12 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

8. Consoante mencionado, cinge-se o presente feito em consulta de Membro da Corte de Contas para que esta Corregedoria Geral exerça atividade de orientação correcional e expeça ato recomendatório nos termos fixados relativamente à reserva de jurisdição do *magistrado* de contas como *presidente* da instrução processual em *processo de contas lato sensu*, e a delimitação das competências do *corpo de auditores da SGCE*, em especial no que diz respeito à prática dos atos processuais mencionados.

1. QUESTÕES PRELIMINARES

9. Antes de adentrar à análise dos questionamentos em si, importante fazer algumas breves considerações preliminares.

1.1 Da competência da Corregedoria Geral para expedição de orientação correcional e ato recomendatório

10. A Corregedoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é o órgão da administração superior encarregado de orientar e fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos membros e servidores da Corte, bem como avaliar os resultados das atividades dos demais órgãos da administração e dos órgãos auxiliares da atividade funcional, nos exatos termos do art. 1º da Resolução n. 144/2013/TCERO¹.

11. As normas internas que lhe dão sustentação jurídica, notadamente a Lei Complementar n. 154/96 e o Regimento Interno do Tribunal de Contas, elencam uma série de atribuições, dentre as quais destacam-se:

Lei Complementar n. 154/96

Art. 66-B Compete ao Corregedor-Geral do Tribunal de Contas do Estado, dentre outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno:

[...]

VI – Fazer recomendações aos Conselheiros, Conselheiros Substitutos e Servidores do Tribunal de Contas do Estado;

¹ Institui o Regimento Interno da Corregedoria Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

13 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

Regimento Interno do Tribunal de Contas

Art. 191-B. São atribuições do Corregedor-Geral, além de outras que lhe forem conferidas por lei e no Regimento Interno:

[...] VII – orientar e fiscalizar os Conselheiros e Auditores do Tribunal de Contas no cumprimento de seus deveres e no desempenho de suas atribuições;

[...] XIII – fazer recomendações aos Conselheiros, Auditores e servidores do Tribunal de Contas;

[...] XIX – remeter aos demais órgãos do Tribunal de Contas informações necessárias ao desenvolvimento de suas atribuições;

12. De forma mais pormenorizada, o Regimento Interno da Corregedoria Geral do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 144/2013/TCERO, ao tempo em que contempla a competência para expedir recomendações às unidades do Tribunal, faz registro quanto à finalidade pretendida na prática de tal ato e o exercício da hermenêutica jurídica, consoante se depreende do texto inserto no inciso II, do art. 4º, que ora se transcreve:

Art. 4º Ao Corregedor-Geral compete, na forma do art. 191-B do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia:

[...] II – expedir recomendações às unidades do Tribunal, com a finalidade de *padronizar, unificar, racionalizar e aperfeiçoar os procedimentos administrativos, interpretando, ou não, norma já existente, até o advento de norma específica sobre o assunto.* (destaque atual).

13. Oportuno mencionar que, por força de lei *lato sensu*, recomendações consistem em determinações e instruções que a Corregedoria Geral expede para regularização e uniformização dos serviços no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, com o objetivo de evitar erros e omissões na observância da lei (art. 14, §1º da Resolução n. 144/2013/TCERO).

14. Feitas essas breves considerações, verifica-se que a solicitação de atuação desta Corregedoria Geral para o exercício de atividade de orientação correcional e expedição de ato recomendatório referente aos questionamentos formulados, estão contemplados dentre as atribuições desta unidade do Tribunal, especialmente em razão da uniformização que se busca.

15. Por oportuno, não poderia deixar de mencionar que o período compreendido entre a formulação proposta e o presente feito justifica-se em razão de grande acúmulo de atribuições assumidas por este Corregedor Geral, em especial aquelas relacionadas com o desempenho de cargo de Vice-Presidente Executivo da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON –; soma-se a isso, a redução da equipe de assessoramento deste Gabinete em razão da cedência de uma

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

14 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

pluralidade de integrantes a outros setores do Tribunal de Contas. Por fim, deve-se registrar a **necessidade de compatibilização do estudo afeto a esta manifestação com outras tantas que tramitam na Corregedoria Geral, notadamente a fase 2 da correição ordinária realizada na Secretaria Geral de Controle Externo (SEI 004376/2022, que foi finalizado no mês de março do corrente ano)**, por guardarem grau de emparelhamento e pontos de confluência, razão pela qual, entendeu-se pelo caminhar *pari passu* das demandas – aquelas e esta – de modo a prestigiar a convergência entre elas.

1.2 Da apresentação de Proposta de Orientação Correcional e Ato Recomendatório ao Conselho Superior de Administração

16. É incontroverso que, da leitura do sistema normativo interno² se depreenda que ao Corregedor-Geral compete, **de forma monocrática**, a expedição de recomendações às unidades da Corte de Contas, com a finalidade de padronizar e aperfeiçoar os procedimentos administrativos, interpretando ou não, norma já existente.

17. Entretanto, dada a abrangência da matéria enfrentada no presente caso concreto, bem como a provável repercussão processual e procedimental no âmbito dos processos de competência da Corte de Contas, naquilo que lhe for aplicável, pondera-se pela necessidade de ampliação do debate de modo que a decisão resulte da consolidação do entendimento desse e. Órgão Colegiado.

18. Decerto, que a questão apresentada pelo e. Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, trouxe à tona um cenário muito sensível enfrentado diariamente por todos nós *magistrados de contas*: exercer a jurisdição valendo-se do arcabouço normativo interno, segundo a melhor técnica hermenêutica, seja em razão da existência de possível omissão, obscuridade, contradição, ambiguidade, *atecnia* ou topografia dos *termos, institutos* ou *dispositivos legais*; ou ainda, ante a ausência de compatibilidade do sistema normativo com as demandas, necessidades e institutos mais contemporâneos.

² Lei Complementar n. 154/96 (art. 66-B); art. 191-B do Regimento Interno do Tribunal de Contas (art. 191-B) e Regimento Interno da Corregedoria Geral do Tribunal de Contas (art. 4º, inciso II).

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

15 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

19. Por certo que este estado de coisas concorre para o distanciamento entre o “dever ser” – estabilidade, previsibilidade e uniformidade quanto à aplicação das *leis lato sensu* – e o “ser” – possibilidade de interpretações díspares para situações com similitude fática ou jurídica.

20. Fato é que as normas que regem os processos do Tribunal de Contas necessitam passar por acurada análise com a finalidade de se promover a identificação ou não de implementação de profilaxia adequada caso a caso, de modo a trazer para si (i) uma carga principiológica com as especificidades que lhes sejam inerentes; (ii) a atualização com os novos temas e sistemas de automação dos processos contemporâneos, de forma sistematizada, sopesados, em qualquer hipótese, com as regras processuais e com as competências jurisdicionais; e (iii) a previsão quanto à utilização de novos instrumentos de inteligência artificial, se for o caso.

21. O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia tem avançado, ao longo do tempo, em muitos aspectos; tem sido vanguardista na implementação de uma série de ações voltadas à efetividade das ações de controle e fiscalização; ressignificando sua atuação na efetivação dos direitos fundamentais, por meio de avaliação e maior controle das políticas públicas, consoante eixos estabelecidos em seu Planejamento Estratégico. Todavia, é preciso olhar para dentro, reconhecer o quanto é preciso **aperfeiçoar** os instrumentos necessários à sua consecução, e, indubitavelmente, o maior de todos ele é a **norma**, assim compreendida como as regras e os princípios³ que orientam a instrução de seus processos e dão a sustentação necessárias às suas decisões.

22. Contudo, e certo de que há tempo para tudo, eventual adoção de providências administrativas que visem ao aperfeiçoamento das normas internas de modo a conferir-lhe, *quando* e *se necessário*, maior higidez do texto normativo ao seu contexto amplamente considerado, caminhará *pari passu* com as demandas diárias que, para além de exigirem do *magistrado de contas* o exercício contínuo da hermenêutica jurídica, reivindicam fortemente a uniformização de entendimento das normas.

23. Bem por isso, e considerando que o enfrentamento das questões apresentadas a esta Corregedoria Geral enseja um distanciamento dos temas individualmente considerados para contemplá-los de forma horizontalizada, e bem por entender a impossibilidade de prever outras tantas hipóteses que possam advir em *procedimento administrativo* ou em *processo de controle externo*, optou-se por expressar a compreensão firmada por ocasião da análise dos institutos centrais afetos às formulações,

³ De acordo com Roberty Alexy, princípios e regras são espécies de norma jurídica. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

por intermédio do estabelecimento de *premissas* servíveis ao enfrentamento de casos similares, estejam eles vinculados à atividade hermenêutica ou não.

24. Como já ressaltado, então, é incontroverso que a expedição de recomendações poderia ser feita de forma monocrática pelo Corregedor-Geral, contudo, por considerar a abrangência da matéria enfrentada abstratamente no presente feito, bem como a possível repercussão processual e procedimental no âmbito dos processos de competência da Corte de Contas, naquilo que lhe for aplicável, pondera-se pela imprescindibilidade de submetê-lo ao debate colegiado.

25. Dessa feita, em sede preliminar, requer-se autorização do Egrégio Conselho Superior de Administração para apresentar proposta de ato recomendatório aos membros e servidores do Tribunal de Contas, haja vista que a uniformização de entendimento normativo referente às matérias de competência do Tribunal de Contas é de interesse institucional (art. 225, inciso VIII do RITCE/RO).

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

26. Com os devidos destaques, enalteço desde já o cuidado republicano e institucional que o Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra reverbera ao formular as indagações a esta unidade do Tribunal, por seus próprios termos.

27. De fato, os limites de atuação dos servidores integrantes da carreira de controle externo refletem uma preocupação há muito percebida na tramitação dos processos afetos à “Justiça de Contas”, especialmente pela elasticidade do rol de competências que lhe tem sido atribuído ao longo da história até culminar naquele consagrado pela atual Carta Cidadã; pela forma singular de composição e funcionamento organizacional da Corte de Contas; pela interdisciplinaridade processual e normativa incidentes sobre seus processos; e, por fim, pela ausência de uniformidade nacional legislativa especializada.

28. Contemporaneamente, a Constituição da República de 1988 ocupa o centro do ordenamento jurídico de onde irradiam todos os comandos e diretrizes que inspiram e sustentam as regras e os princípios de todos os ramos do direito, promovendo a obrigatoriedade de que o exercício das relações materiais e processuais, sejam elas verticais ou horizontais, submetam-se a uma (*re*)leitura e (*re*)modelagem a partir de sua carga mandamental e axiológica, sob pena de inviabilização da efetivação dos direitos.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

17 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

29. Sim, a constitucionalização está e/ou deve estar inserta nos normativos internos do Tribunal de Contas – de forma abstrata –, especialmente quando se revela instrumento de onde se extraem prioritariamente os comandos processuais aplicáveis aos seus julgados; assim como deve nortear a atividade de seu interprete na aplicação e/ou colmatação da norma – agora sim, de forma concreta.

30. A efetiva constitucionalização do direito está para além da subsunção do fato à norma, uma vez que a vontade do texto constitucional e os valores que dele podem ser extraídos não de prevalecer no caso concreto, ainda que a norma posta não revele tal desiderato.

31. A afirmação em questão se presta a reforçar que, embora não tenhamos um código de ritos específico a disciplinar horizontal e verticalmente as questões de competência das Cortes de Contas; ou por mais que o arcabouço normativo interno ou externo não contemple as previsões necessárias ao deslinde dos feitos que tramitam perante o Tribunal de Contas; ou, não traduzam a carga axiológica inserta na Constituição da República, ela é e sempre há de ser o instrumento de orientação em quaisquer hipóteses.

32. Assim, entendo que as questões formuladas pelo Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra lançam profundas reflexões que devem ser analisadas sob o ponto de vista de seus institutos jurídicos normativos específicos, quando houver; de forma sistematizada e integrada, quando necessário; tomando como guia as regras e os princípios do texto constitucional, bem como a carga axiológica que dele se possa extrair.

33. Partindo dessa premissa fundamental, muito ponderei a respeito da formulação posta; inicialmente em razão da relevância que circunda toda a temática – eis que a estrutura dos processos de competência do Tribunal de Contas, conquanto guarde similitude com os processos judiciais, deles se afastam em alguns aspectos, o que inevitavelmente, reclama reflexões quanto ao tratamento a lhes ser conferido, notadamente por conta de suas especificidades.

34. A título exemplificativo, cita-se que, nos processos apreciados pelo Tribunal – o qual passarei a designar como *processos de contas lato sensu*⁴, a ausência da triangulação convencional do

⁴ Neles compreendidos todos os processos de competência do Tribunal de Contas, que a despeito das diversas formas de classificação encontrada nos diferentes Tribunais da federação, é previsto no Regimento Interno do TCERO, como processos de: (a) julgamento e fiscalização (tomada e prestação de contas); (b) fiscalização a cargo do Tribunal (apreciação das contas do Governador do Estado, apreciação das contas dos Prefeitos Municipais); (c) atos sujeitos a registro; (d) fiscalização de atos e contratos; (e) fiscalização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres; (f) fiscalização da

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

processo impõe a necessidade de tratamento ainda mais cuidadoso no que diz respeito à delimitação das funções estatais exercidas nas fases de tramitação processual, de modo a estabelecer nítida distinção entre o Estado-Acusador e o Estado-Juiz, sob pena de afronta à sistemática do devido processo legal.

35. Nesse cenário, há que se buscar orientação nas diretrizes constitucionais e naquelas originárias do Direito Administrativo quanto às competências do Tribunal de Contas como órgão de controle externo; competências jurisdicionais, judicantes e funcionais inerentes às atribuições do magistrado de contas; às competências funcionais e instrumentais do ponto de vista da prática de ato administrativo.

36. Noutro giro, a compreensão que se busca para fixar as premissas necessárias ao enfrentamento das questões formuladas exige, de igual modo, um olhar atento às peculiaridades que envolvem as *fases dos processos de contas lato sensu*, especialmente aqueles que demandam *procedimento preliminar* à sua formalização, bem como à *ruptura da metodização na tramitação de documentos e processos* adotada pelo Tribunal de Contas – do meio físico ao meio digital – e as principais implicações na sistemática processual vigente.

37. Ademais, depreende-se que o *processo de contas lato sensu* possui uma singularidade que ora reclama sua proximidade com as regras do direito processo civil – a qual sabidamente são aplicadas de forma subsidiária –, ora requer que sua leitura seja feita à luz dos princípios informadores do direito processual penal – dada a possibilidade de decisão de natureza sancionatória –, e, no mais, segue normas processuais internas que lhes são próprias, estabelecendo verdadeiro diálogo das fontes⁵ com outros diplomas normativos, sem todavia, a existência de uma codificação una e específica que lhe garanta segurança e harmonia com o ordenamento jurídico como um todo. Nesse passo, o presente feito impõe, portanto, um olhar sob a perspectiva do direito processual em sentido amplo.

38. Desse modo, temos que o *processo de contas* é o resultado de um esforço reflexivo interdisciplinar processual, porém num contexto em que o procedimento das coisas ainda é destituído de um estatuto regulatório único. Portanto, é remanescente o desafio de ser resguardado o regular processo

aplicação de subvenções, auxílios e contribuições; (g) acompanhamento de arrecadação da receita, (h) fiscalização da renúncia da receita, (i) inspeções e auditorias

⁵ A teoria do diálogo das fontes apresentada no Brasil pela professora, Cláudia Lima Marques, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, surge para fomentar a ideia de que o Direito deve ser interpretado de forma sistemática e que as normas não se excluem, ao contrário, devem dialogar entre si em busca de complementariedade, por vezes superando os critérios clássicos de solução de antinomias jurídicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

administrativo, ao mesmo tempo em que se deve colmatar as lacunas legislativas existentes no campo do controle externo.

39. Todavia, embora profundo, esse esforço só é aceitável quando há o regular *processo de contas*, em que os papéis assumidos pelos agentes protagonistas do processo sejam atuados nas margens da legalidade, da legitimidade e, principalmente, do interesse público.

40. Considera-se, pois, que questões suscitadas na consulta endereçada à Corregedoria Geral trazem em si um grau considerável de complexidade, vez que o seu deslinde suscita uma *análise conjunta* de aspectos afetos à matéria de ordem **(i) Constitucional**, com destaque para as competências do Tribunal de Contas na função de controle externo; competências jurisdicionais, judicantes e funcionais inerentes à atuação do *magistrado de contas*; **(ii) Processual Administrativo**, com ênfase às competências funcionais e instrumentais dos integrantes da Carreira de Auditoria, Inspeção e Controle Externo; **(iii) Processual endógeno e exógeno** para os atos do processo, as fases que se sucedem e as competências para a instrução processual e instrução técnica e, **(iv) Principiológica**, ante a necessidade de compatibilização do princípios do devido processo legal e daqueles relacionados à tecnologia da informação em razão da implementação do processo eletrônico no âmbito do Tribunal de Contas, e **(v) Infraconstitucional**, vis-à-vis a previsão do exercício de controle externo preventivo na Lei de Responsabilidade Fiscal.

41. Registre-se, por oportuno, que todo e qualquer apontamento que se faz ao longo deste escrito não se presta, em hipótese alguma, a revelar qualquer pretensão academicista, mas, tão somente, trazer reflexões pragmáticas que possibilitem a construção paulatina de um raciocínio que evidencie, por si só, o direcionamento às questões formuladas.

3. COMPETÊNCIA FUNCIONAL E SEUS ASPECTOS

Pontos abordados: distinções; aspecto do direito constitucional, processual e administrativo; magistrado de contas; poder jurisdicional; competência primária; agente público; poder instrumental; competência legal; poder normativo; previsão legal; competências comuns; atribuições; tríade de função estatal; NBASP; direitos e prerrogativas.

Questões de referência: (q); (r); (s)

Premissas: (1); (2); (3); (4)

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

20 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

42. O início de tudo!
43. A reflexão sobre **competência funcional** sob o aspecto de atributo conferido ao *servidor público lato sensu* para fins de exercício de determinada função ou atividade requer um brevíssimo enfoque sob diferentes óticas do ordenamento jurídico em razão das consequências práticas resultantes de cada uma delas.
44. Sob o ponto de vista do *direito constitucional*, vincula-se à figura daquele que compõe o Tribunal de Contas e, em seu nome, exerce as competências *fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa e corretiva*, em matérias afetas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sob a ótica da legalidade, legitimidade e economicidade (CF, art. 71), ou seja, *o magistrado de contas*. É ele e tão somente ele que, do ponto de vista constitucional, possui competência funcional que lhe garante direitos e prerrogativas próprias para o exercício da função jurisdicional.
45. Noutra esfera e avançando para o *direito processual*, mas passando ao largo de adentrar nas definições ou algo que o valha, o termo também se vincula à figura do *magistrado de contas*, vez que se refere aos limites de sua atuação segundo critérios que assim lhe caracterizam.
46. Atenção especial recai quando se trata de olhar o tema *competência funcional* sob o viés do *direito administrativo*, justamente porque aqui ela se refere à medida do poder, assim estabelecida por lei, para a prática de determinado ato em nome do Estado⁶.
47. Assim é que pensar no *aspecto pragmático* de *competência funcional* no âmbito de Tribunal de Contas, pressupõe reconhecer a possibilidade de incidência e a sua compatibilização entre (i) *competência funcional* sob o aspecto do direito constitucional e processual assim entendida “como o conjunto de limites dentro dos quais cada órgão do Judiciário, leia-se, Tribunal de Contas, pode exercer legitimamente a *função jurisdicional*”⁷, o que quer significar a aptidão genérica para o Estado-Juiz atuar no processo, e (ii) *competência funcional* sob o aspecto do direito administrativo, a revelar-se como o “conjunto de atribuições determinado a órgão, entidade ou servidor, propiciando a titularização do poder e a consequente capacidade de *exercício de funções*”⁸.

⁶ CAVALCANTE, Teoria dos atos administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p.63

⁷ CÂMARA, Alexandre Freitas. Manual de Direito Processual Civil. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771776/epubcfi/6/34\[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter06!\]/4/74/5:255\[pos%2Cto%20\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771776/epubcfi/6/34[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter06!]/4/74/5:255[pos%2Cto%20]). Acesso em 06.03.2023

⁸ Processo Civil aplicado aos Tribunais. Novas tendências a partir do CPC de 2015. Ed. Fórum, 2017, pg. 100.
Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

48. Assim, enquanto o primeiro significado conceitual está para a atuação do magistrado de contas, pois só ele, valendo-se de poderes e prerrogativas que lhes são legalmente conferidos, concretiza a atuação do Estado-Juiz para solucionar conflitos, aplicar a lei ao caso concreto e promover a pacificação social nas matérias delimitadas pelo texto constitucional; o segundo está para o agente público, a quem a lei atribui autoridade para a realização de determinada ação em razão de sua função. Desse modo, primeiro está para o exercício do poder jurisdicional, da mesma forma como o segundo está para o exercício do poder instrumental para a realização de inspeções e auditorias.

49. Tal conceituação se presta a distingui-las segundo o âmbito de atuação dos Membros do Tribunal de Contas uma vez que sua competência funcional assim o é, em razão do exercício de função constitucional e processual jurisdicional; bem como dos agentes públicos uma vez que sua atuação estatal (mediante o exercício de competências e atribuições estrito sensu) advém de critérios, comandos e limites estabelecidos por lei.

50. Desta feita, resta claro que, quando um normativo interno do Tribunal de Contas refere-se à competência, há que se perquirir se se trata da competência *num* ou *noutro sentido*, ou mesmo ainda, se se trata de atribuições, como funções específicas dentro de determinada competência que lhes origina, sob pena de se incorrer em equívoco quanto à intenção do legislador ou mesmo quanto à aferição da legitimidade do ato praticado.

51. Diante desse cenário, a linearidade do raciocínio para este caso aponta que a função constitucional do Tribunal de Contas é exclusiva de controle externo; suas competências primárias amplamente consideradas são de naturezas diversas (fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa e corretiva) a serem concretizadas pela autoridade máxima atribuída pela Constituição da República, qual seja, ao magistrado de contas, por meio de competências e atribuições específicas previstas em leis especiais, com vistas ao cumprimento da função precipuamente constitucional.

52. Nessa toada, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas emparelha textualmente (art. 1º, LOTCERO) as competências previstas na Constituição da República (CR, art. 71), relativamente à atuação da Corte de Contas e de seus Membros, naquilo que lhe é aplicável, de modo que a partir da orientação constitucional e legal, as normas internas se valem das competências em sentido amplo para minudenciá-las em competências específicas e, por consequência em atribuições, assim compreendida como atividades específicas decorrentes da própria competência, lembrando que em qualquer caso, *ela poderá ser de ordem funcional constitucional/processual* (de exclusividade do magistrado de contas),

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

22 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

como também de ordem funcional administrativa (atribuída por lei ao agente público – no caso os servidores integrantes da carreira de controle - para o desempenho de atribuições específicas em razão da função que desempenha).

53. Disso decorre que tanto Membros como agentes públicos do Tribunal de Contas possuem competências que lhes são próprias, seja no sentido conceitual funcional constitucional ou no sentido conceitual funcional administrativo. Pragmaticamente um ou outro sentido não subsiste por si só, ao contrário, coexistem segundo a complementariedade que cada um empresta ao sistema de controle externo e concorrem para o cumprimento da função primeira.

54. Decerto que as competências devem sempre decorrer do ordenamento jurídico, haja vista a inexistência de competência presumida. Assim é que as competências gerais afetas ao exercício do controle externo encontram-se previstas primariamente na Constituição República e suas especificidades (competências específicas e atribuições) revelam-se, de forma hierarquizada, nas leis inferiores⁹, compatíveis, em qualquer hipótese, com a lei maior.

55. Desse modo, entende-se que a análise quanto ao tipo normativo específico hábil a dispor sobre competência funcional dependerá de seu conteúdo propriamente dito; se se tratará de conteúdo afeto à competência diretamente constitucional (constitucional primária) ou infraconstitucional (legal); se a matéria já está disciplinada em outro normativo e se se trata tão somente de detalhamento ou regulamentação, dentre tantas outras possibilidades.

56. A partir desse raciocínio é possível admitir, em abstrato, situação em que o Tribunal poderia se valer da espécie normativa “resolução” para fins de firmar competência funcional (se se tratar de seu sentido administrativo, por exemplo), assim como também para lhe infirmar tal possibilidade.

57. Por fim, a despeito de o agente público da Carreira de Auditoria, Inspeção e Controle, integrante da tríade de atuação estatal realizada pelo Tribunal de Contas, ter assegurado para si uma série de direitos atrelados ao exercício da função de fiscalização e auditoria, a exemplo daqueles previstas nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, responsáveis por definir os princípios

⁹ A exemplo da lei específica que autoriza ao agente público que integra a Carreira de Auditoria, Inspeção e Controle para planejar, coordenar e executar as auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização, conforme se exemplifica com os seguintes arts. 70, 74, 75 e 76 da lei que dispõe sobre a estrutura organizacional do Tribunal de Contas – Lei Complementar n. 1.024/2019, bem como do inteiro teor do art. 4º da Lei Complementar n. 1023/2019, que trata das atribuições dos cargos que compõe aquela carreira.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

basilares e os pré-requisitos para o adequado funcionamento dos Tribunais de Contas brasileiros e para a realização de suas atividades de auditoria (NBASP¹⁰); bem como para estabelecer diretrizes quanto à previsão legal da independência dos Tribunais de Contas, de seus membros e de seu quadro funcional (NBASP 10¹¹), eles, os direitos vinculados à função, não se confundem com prerrogativas, visto que nesse caso, trata-se espécie de proteção ou direito qualificado, conferido pelo ordenamento jurídico à determinado segmento profissional em razão da função que exerce.

58. Nesse sentido, conquanto ao agente público que integra a Carreira de Auditoria, Inspeção e Controle seja conferido direitos que lhe permitem o desempenho da função, não há no ordenamento jurídico interno previsão que lhe confira prerrogativas próprias de carreira, senão na hipótese de delegação prevista no art. 73 do RITCERO¹².

59. Portanto, de tudo quanto fora dito, entendo possível estabelecer, nesse ponto, o que segue:

Premissa 1. A função constitucional do Tribunal de Contas é exclusiva de controle externo; suas competências primárias em sentido amplo são de naturezas diversas (fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa e corretiva) e resultam na autoridade conferida pela Constituição da República para a realização de competência jurisdicional pelo magistrado de contas, segundo poderes e prerrogativas que lhes são próprios, bem como competências e atribuições específicas vocacionadas ao cumprimento de sua função precípua¹³.

Premissa 2. No âmbito do Tribunal de Contas a expressão competência pode referir-se à competência funcional de natureza constitucional/processual, assim entendida como o poder exclusivo para o exercício jurisdicional atribuído ao magistrado de contas, que se valendo de poderes e

¹⁰ NBASP Nível I – Princípios Basilares e Pré-requisitos para o funcionamento dos Tribunais de Contas Brasileiros”. Disponível em file:///C:/Users/990619/AppData/Local/Temp/NBASP_10_11_15-2.pdf. Acesso em 19.02.2023.

¹¹ NBASP 10 – Independência dos Tribunais de Contas. Norma convergida ao marco normativo nacional. Corresponde à “Intosai-P 10 – Mexico Declaration on SAI Independence”. Disponível em file:///C:/Users/990619/AppData/Local/Temp/NBASP_10_11_15-1.pdf. Acesso em 19.02.2023.

¹² Art. 73. Ao servidor que exerce função específica de controle externo, quando credenciado pelo Presidente do Tribunal, ou por delegação deste, pelos dirigentes das unidades Técnicas da Secretaria, para desempenhar funções de inspeções e auditoria, determinadas pelo Plenário, pelas Câmaras, pelo Relator ou, quando for o caso, pelo Presidente, são asseguradas as seguintes prerrogativas: I - livre ingresso em órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal; II - acesso a todos os documentos e informações necessários à realização de seu trabalho, inclusive a sistemas eletrônicos de processamento de dados; III - competência para requerer, por escrito, aos responsáveis pelos órgãos e entidades, os documentos e informações desejados, fixando prazo razoável para atendimento.

¹³ A exemplo das competências da Corte de Contas estabelecidas na Lei Geral de Licitações, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

prerrogativas que lhes são inerentes, atua como Estado-Juiz nas matérias delimitadas pelo texto constitucional; assim como também pode relacionar-se à autoridade atribuída por lei à agente público, unidade ou setor especializado, para a realização de ação inerente às competências e atribuições específicas e legalmente estabelecidas.

Premissa 3. As competências originárias afetas ao exercício do controle externo estão dispostas na Constituição da República e suas delimitações específicas estão dispostas em leis infraconstitucionais das unidades federativas de forma hierarquizada. Internamente, a definição de espécie normativa para fins de firmar competência funcional está condicionada à delimitação de seu conteúdo, de modo a revelar a inviabilidade jurídica de manifestação a esse respeito em abstrato.

Premissa 4. Apesar de ao agente público que integra *carreira de auditoria, inspeção e controle* serem conferidos direitos que lhe permitam o desempenho de função de controle externo, não há no ordenamento jurídico interno previsão que lhe confira prerrogativas próprias de carreira, senão na hipótese de delegação, excepcionalmente prevista no art. 73 do RITCERO.

4. MAGISTRADO DE CONTAS: COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL, COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DE CONTAS E COMPETÊNCIA JUDICANTE

Pontos abordados: competência para a direção do processo de contas lato sensu (art. 139 do CPC); competência para a instrução processual (art. 11 da LC 154/1996 e art. 247 do RITCERO); poder de relatoria, poder de coerção, poder de instrução, poder de decisão, poder geral de cautela, poder cautelar e poder sancionador; poder de delegação (art. 247, §1º, do RITCERO); credenciamento (art. 73 do RITCERO); prática de atos processuais pelo Presidente do Tribunal (caput do art. 73 e §2º, do art. 70 do RITCERO) e competência para determinar arquivamento.

Questões de referência: (a); (b); (g); (h); (k); (l)

Premissas: (5); (6); (7); (8); (9); (10); (11)

60. Apesar de o *processo de contas lato sensu* possuir etapas delimitadas – *instrução*, nela contempladas as subfases investigativa e acusatória; de *conformidade legal e judicante*, protagonizadas por unidades diferentes; sua presidência, seja qual for a espécie de processo, respeitadas as competências e as atribuições legalmente distribuídas a cada uma, recairá sob a figura do *magistrado*

ACORDÃO ACOSA-TC 00010/23 REFERENTE AO PROCESSO 00041/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

25 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

de contas. Isso significa dizer que ele, e somente ele, dirigirá as *etapas do processo*, desde a sua abertura até a sua conclusão, inclusive quando for o caso de arquivamento, com ou sem resolução de mérito.

Muito embora a sistemática normativa interna não deixe dúvidas com relação *ao poder de o relator, magistrado de contas, presidir a instrução do processo*, consoante se extrai do disposto no art. 11¹⁴ da Lei Complementar n. 154/1996 e do art. 247, caput¹⁵, do Regimento Interno deste Tribunal; essa é apenas e tão somente uma fração de sua competência, ou seja, uma atribuição, que lhe é legalmente outorgada num universo muito mais amplo e que diz respeito à condução do processo em sentido largo.

61. Dessa maneira, acertado fora o posicionamento do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra em sua manifestação, no sentido de que ao relator cabe a presidência da instrução processual e, aos demais atores, as atividades procedimentais que permeiam o *processo de contas lato senso*.

62. À vista disso e considerando que o Código de Processo Civil, *para além da mera aplicação subsidiária*¹⁶ nos feitos de competência do Tribunal de Contas, *coopera*, especialmente, como instrumento orientador para o enfrentamento de questões processuais internas, valho-me dele para fazer menção ao disposto em seu art. 139, que assim estabelece:

Art. 139. **O juiz dirigirá o processo** conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

- I - assegurar às partes igualdade de tratamento;
- II - velar pela duração razoável do processo;
- III - prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça e indeferir postulações meramente protelatórias;
- IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;
- V - promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais;

¹⁴ Art. 11. O Relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho singular, de ofício, ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no Regimento Interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão do mérito. (destaque atual)

¹⁵ Art. 247. O Relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, o sobrestamento do julgamento ou da apreciação, a citação, a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, observado o disposto no art. 100 deste Regimento, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito. (destaque atual)

¹⁶ Consoante art. 99-A da LC n.154, de 1996, c/c o art. 15, *caput* do Código de Processo Civil.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

26 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

VI - dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito;

VII - exercer o poder de polícia, requisitando, quando necessário, força policial, além da segurança interna dos fóruns e tribunais;

VIII - determinar, a qualquer tempo, o comparecimento pessoal das partes, para inquiri-las sobre os fatos da causa, hipótese em que não incidirá a pena de confesso;

IX - determinar o suprimento de pressupostos processuais e o saneamento de outros vícios processuais;

X - quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, oficial o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o [art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985](#), e o [art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990](#), para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva.

Parágrafo único. A dilação de prazos prevista no inciso VI somente pode ser determinada antes de encerrado o prazo regular. (destaque atual)

63. Sem maiores digressões, a *direção do processo* e a *presidência da instrução processual* estão para o seu *relator*, ao qual compete o saneamento, a instrução e o julgamento do feito, mediante o **exercício de poderes que lhes são próprios e exclusivos**, a exemplo do poder de relatoria¹⁷, poder de coerção¹⁸, poder de instrução¹⁹, poder de decisão²⁰, poder geral de cautela²¹, poder cautelar e poder sancionador²².

64. Assim considerando, ressalva se faz quanto à possibilidade legal de o *relator* do processo, no exercício da instrução processual, *poder delegar*, mediante despacho, competência a Titular de Unidade Técnica, para *determinar diligências e outras providências que não envolvam o mérito*.

65. Registro deve ser feito quanto à possibilidade prevista no §1º do art. 247 do RITCERO²³, uma vez que se trata tão somente de uma *fração do poder instrutório que não alcança*

¹⁷ Como exemplo, art. 19, 285-C, do Regimento Interno do TCERO.

¹⁸ Como exemplo, §§1º e 2º do art. 75, do Regimento Interno do TCERO.

¹⁹ Como exemplo, art. 37 do Regimento Interno do TCERO.

²⁰ Como exemplo, art. 18 e §4º do art. 247 do Regimento Interno do TCERO.

²¹ Como exemplo, inciso I do art. 78-D, do Regimento Interno do TCERO.

²² Como exemplo, art. 55 da LC 154/1996 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. A exemplo da aplicação de pena de multas; reparação de danos; inabilitação para o exercício de cargos ou funções públicas por um determinado período; proibição de contratar com o poder público.

²³ RITCERO: Art. 247. O Relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, o sobrestamento do julgamento ou da apreciação, a citação, a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos,

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

27 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

qualquer tipo de providências relacionadas ao *mérito do processo*; à sua *presidência*; nem tampouco a *presidência da instrução processual*, nela compreendida o *poder de saneamento do feito* e o *poder de administração das provas*, que traz em si a possibilidade de determinar quais provas podem ser apresentadas; avaliadas quanto à relevância para o caso em questão; que sucedam de acordo com as regras de evidências e os preceitos que a elas se aplicam; ordenar quais documentos ou outras evidências sejam produzidos; decidir sobre a admissibilidade ou exclusão de evidências ou, ainda, solicitar pareceres técnicos e perícias.

66. É importante registrar que, dada a ausência de limitação normativa quanto ao instituto da delegação, esta pode ocorrer de forma específica, em cada processo, para a prática de um ou mais atos relativos à instrução; bem como pode se dar de forma genérica, compreendendo a realização de diligências instrutórias nos processos da relatoria do magistrado de contas, desde que sempre respeitados os pressupostos acima mencionados, notadamente à impossibilidade de que a delegação abranja o próprio poder de saneamento ou permita a prática de ato com poder decisório.

67. Assinala-se, de igual modo, que a possibilidade de *delegação* para saneamento do processo em nada se confunde com a hipótese de *credenciamento* para o desempenho de funções de auditoria, inspeções e diligências expressamente determinadas pelo Tribunal ou por sua Presidência, conforme disciplinado no art. 73²⁴ do mesmo diploma legal, considerando que, enquanto *lá* a questão diz respeito à possibilidade de realização de atos práticos com vistas ao saneamento do processo, *aqui*, se trata de assegurar que o servidor que exerça função específica de controle externo, observados os pressupostos estabelecidos, goze de prerrogativas garantidas ao *magistrado de contas*, em razão da função, como apoio e proteção ao exercício das atividades essenciais à instrução processual.

observado o disposto no art. 100 deste Regimento, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito. **§1º O Relator poderá, mediante despacho, delegar competência a Titular de Unidade Técnica, para, com vistas ao saneamento de processos, determinar diligências e outras providências que não envolvam o mérito. (destaque atual)**

²⁴ Art. 73 Ao servidor que exerce função específica de controle externo, quando credenciado pelo Presidente do Tribunal, ou por delegação deste, pelos dirigentes das unidades Técnicas da Secretaria, para desempenhar funções de inspeções e auditoria, determinadas pelo Plenário, pelas Câmaras, pelo Relator ou, quando e for o caso, pelo Presidente, são asseguradas as seguintes prerrogativas:

I – livre ingresso em órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal; II – acesso a todos os documentos e informações necessários à realização de seu trabalho, inclusive sistemas eletrônicos de processamento de dados; III – competência para requerer, por escrito, aos responsáveis pelos órgãos e entidades, os documentos e informações desejados, fixando prazo razoável para atendimento.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

28 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

68. Ora, se o legislador estabeleceu um dispositivo específico para dizer que tais prerrogativas são extensíveis ao servidor, *se, e somente se*, atender às condições descritas na norma, conclui-se, *a contrário sensu*, que ausente tal conjuntura, não há que se cogitar a prevalência de tais vantagens indistintamente ou como regra, em razão do exercício da função ordinariamente concebida.

69. Destaque-se, todavia, que as possibilidades de *delegação* e *credenciamento* previstas no §1º do art. 247 e no art. 73, respectivamente, do RITCERO, nos moldes e segundo os requisitos ali estabelecidos, não significam, em hipótese alguma, delegação de *competência jurisdicional de controle externo*, considerando-se que se trata de competência originária da Constituição da República, e que apenas ao *magistrado de contas*, autoridade imparcial e independente, é outorgada a *qualificação estatal* para solucionar conflitos, dizer o direito no caso concreto e promover a pacificação social, justamente pelo fato de que tão só o Estado, em sede de decisão em *processo de contas lato sensu*, pode atuar com a possibilidade real de gerar consequências na esfera de direitos e garantias fundamentais do indivíduo.

70. A propósito, a hipótese legal de *credenciamento* para que o servidor se valha do uso de prerrogativas para o fim de desempenhar funções em nome da instituição – Tribunal de Contas –, por seu *presidente*, nos termos previstos no art. 73 do RITCERO²⁵, também não se confunde com a possibilidade de prática de processuais.

71. Esclareço.

72. Como forma de garantir o exercício de funções específicas de inspeção e auditoria determinadas pelo plenário; *relator*; presidente ou pelas câmaras, o presidente do Tribunal poderá

²⁵ A despeito da redação do texto normativo ser um tanto confusa, estou convicto de que sua leitura deva ser feita da seguinte forma:

Ao servidor que exerce função específica de controle externo, quando credenciado pelo Presidente do Tribunal, (*o presidente credencia diretamente*); ou por delegação deste, pelos dirigentes das unidades Técnicas da Secretaria (*o presidente delega aos dirigentes das unidades Técnicas da Secretaria a possibilidade de que eles promovam o credenciamento ao servidor para o exercício de função específica de controle externo*), para desempenhar funções de inspeção e auditoria, determinadas pelo Plenário, pelas Câmaras, pelo Relator ou, quando for o caso, pelo Presidente (veja-se que neste caso, o próprio presidente pode determinar o desempenho de funções de inspeção e auditoria, o que se revela em ato excepcional às competências do Presidente da Corte, à semelhança do que prevê o §2º, do art. 70 do RITCERO). Por esta interpretação do texto de lei temos: (i) o Presidente credencia ou delega o poder de credenciamento à dirigentes das unidades Técnicas da Secretaria, o que faz todo o sentido já que o credenciamento visa a autorização para que o servidor exerça função específica em nome do Tribunal de Contas mediante o uso de prerrogativas específicas. Se se trata de atuação em nome da instituição, somente o Presidente ou alguém por ele designado, pode promover a respectiva autorização.; (ii) ao Plenário, Câmaras, Relator e ao próprio Presidente da Corte é conferida a possibilidade de determinar o desempenho de funções de inspeção e auditoria, o que se revela uma excepcionalidade à atuação do chefe do Tribunal de Contas.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

29 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

credenciar²⁶ servidor do controle externo ou delegar aos *dirigentes das unidades técnicas da secretaria*, para que o façam, de modo a outorgar-lhe prerrogativas específicas com vistas ao desempenho das funções em nome da *instituição*, conforme estabelecido no art. 73 do RITCERO.

73. Questão que pode ser suscitada diz respeito a saber se tal possibilidade conferida ao *presidente* da Corte, reveste-se em legitimidade para a prática de atos processuais indistintamente.

74. Conquanto o presente instrumento não se mostre meio adequado ao aprofundamento da questão, estabeleço muito *an passant*, algumas ponderações que podem lançar luzes à questão, limitando-me ao pretendido no presente feito.

75. Primeiro para considerar que o *presidente do Tribunal de Contas*, no exercício desta função, realiza precipuamente *funções substanciais* de representação institucional, gestão administrativa, orçamentária, financeira e de recursos humanos; preside sessões do Tribunal e profere votos e decisões nos casos previstos em lei.

76. Considerando-se, pois, que em regra a legitimidade para a *prática de atos processuais indistintamente* não está contemplada dentre as *funções típicas* ou substanciais praticadas pelo *presidente* do Tribunal de Contas no exercício de sua função, e que a *supremacia da instrução processual* e da *direção do processo como um todo* recai, inexoravelmente, ao *relator, magistrado de contas*, tem-se que a ele, e somente a ele, compete a instrução e o saneamento do processo, afastando-se, *em regra*, a atuação de ofício de quem quer que seja, ainda que se trate da autoridade máxima da Corte.

77. Entretanto, as regras não moram sozinhas no mundo das coisas e devem ser compatibilizadas com as excepcionalidades que lhes sobrevenham de forma legalmente estabelecida. Bem por isso, a partir do sistema que rege o devido processo legal, em especial, a delimitação de

²⁶ A respeito da necessidade de credenciamento para que servidor de controle externo possa proceder à ações típicas em nome da instituição, valho-me do entendimento do doutrinador J.U.Jacoby Fernandes que assim explica e justifica, além de estabelecer que se trata de ato autorizativo: “Esses poderes, contudo não podem ser exercitados sem que o servidor esteja devidamente identificado perante a autoridade e instrumentalizado com poderes formalizados no ato de designação para a inspeção e auditoria. Em termos de procedimentos, não se deve permitir aos servidores que iniciem auditorias ou inspeções com a simples apresentação de carteiras funcionais. **É indispensável que estejam expressa e previamente autorizados pelos superiores hierárquicos a auditar ou inspecionarem.** Esse é o único meio de impedir que os servidores de controle adotem o procedimento incorreto de se valer da função para obter vantagens pessoais. De fato, desse modo, a autoridade que recebe o controle fica previamente avisada dos limites da ação dos servidores e, pela simples leitura do documento, é informada do nome e função das autoridades superiores que realizam a auditoria ou inspeção, podendo ser facilmente contactá-la em caso de abuso ou desvios. Jacoby Fernandes, J. U. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 4ª edição. Belo Horizonte: fórum, 2016, pg. 703. (destaque-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

competência processual e os poderes que lhes são inerentes, entende-se como regra que o *presidente* do Tribunal de Contas não poderá atuar de ofício em processos que estiverem em trâmite na Corte de Contas, senão mediante prévia manifestação de seu *relator*, a quem incumbem os atos de instrução e saneamento.

78. Entre a regra e a exceção, entendo que a previsão legal de credenciamento – prática de ato administrativo – pelo *presidente* da Corte de Contas que concede autorização à servidor para que realize funções específicas de controle externo em nome da instituição, mediante o uso de prerrogativas especiais que lhe garantam atuar em nome do Tribunal e nos limites por ela estabelecidos, não tem natureza de ato processual propriamente dito, mas sim de ato administrativo discricionário, de natureza precária e transitória.

79. Em relação às exceções, ou seja, quanto à possibilidade de que o *presidente* do Tribunal de Contas atue de ofício em processos em trâmite na Corte de Contas, sinalizam-se as hipóteses estabelecidas no *caput* do art. 73²⁷ e no §2º, do art. 70²⁸, ambas extraídas do RITCERO. Registre-se, entretanto, que por se tratarem de excepcionalidades, devem abranger tão somente os casos que especificam e, interpretadas sempre restritivamente.

80. Por fim, quanto aos atos a serem praticados no *processo de contas lato sensu*, nos limites fixados para o presente feito, não poderia passar despercebido questão afeta à competência para o seu arquivamento ou autorização legal para fazê-lo, assim entendido como o encerramento do trâmite processual mediante comando de autoridade responsável pelo processo, nas hipóteses previstas em lei,

²⁷ Art. 73. Ao servidor que exerce função específica de controle externo, **quando credenciado pelo Presidente do Tribunal, ou por delegação deste**, pelos dirigentes das unidades Técnicas da Secretaria, para desempenhar funções de inspeções e auditoria, determinadas pelo Plenário, pelas Câmaras, pelo Relator ou, quando for o caso, pelo Presidente, são asseguradas as seguintes prerrogativas:[...] (grifou-se)

²⁸ [...] 2º As inspeções especiais serão **determinadas em cada caso, pelo Presidente do Tribunal, “ex-officio”** ou por solicitação de Conselheiro, Auditor ou do Secretário Geral de Controle Externo, sempre que houver necessidade de entendimento direto, visando a coletar dados, esclarecer fato determinado, verificar “in loco” a execução de contratos, bem como dirimir dúvidas ou suprir omissões em processos em trâmite no Tribunal. (grifou-se)

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

31 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

a exemplo do prescrito nos artigos 28²⁹, 29³⁰, 62, §4^{o31}, 247, §4^{o32}, 255³³, parágrafo único, todos do RITCERO.

81. Consoante se depreende da leitura dos dispositivos em destaque, o *ato de arquivamento* decorre de *manifestação de conteúdo decisório*, após análise quanto à existência das hipóteses que o justificam, assim empreendida por aquele que detém tal competência, muito embora possa ser praticado, inclusive, mediante ato processual de natureza não decisória.

82. Bem por isso, é indubitável que se trata de ato a ser praticado pelo *relator*, justamente em *razão da natureza de seu conteúdo*, em nada se confundindo com a autorização legal de delegação prevista no §1º do art. 247 do RITCERO, haja vista que aqui a previsão circunscreve-se tão somente à possibilidade de determinação de diligências e outras providências que não envolvam o mérito do processo.

83. A despeito da regra ora exposta, a situação relacionada ao arquivamento excepciona-se nos casos previstos na Portaria Conjunta n. 002/2023-GABPRES-CG (SEI 4497/2023), que “*Disciplina o procedimento a ser adotado em caso de recebimento de comunicados informais de irregularidades em matérias de competência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia [...]*”.

84. Nesses casos, isto é, quando se tratar de comunicados informais de irregularidades, que forem submetidos à SGCE para mera análise inicial de materialidade, é possível o arquivamento pelo próprio Secretário, com a ciência ao relator (art. 6, parágrafo único, da Portaria Conjunta n. 002/2023-GABPRES-CG).

85. Portanto, a esse respeito é possível estabelecer que:

²⁹ Nas hipóteses previstas no art. anterior, o **Tribunal ordenará** o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis e o consequente arquivamento do processo. (grifou-se).

³⁰ O **Tribunal determinará** o arquivamento do processo de tomada ou prestação de contas, sem julgamento do mérito, quando se verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. (grifou-se)

³¹ Em juízo monocrático, o **relator decidirá pelo arquivamento** ou não de processos relativos à fiscalização de licitações que, posteriormente, tenham sido revogadas ou anuladas pelo jurisdicionados. (grifou-se)

³² O **relator, em juízo monocrático e sem resolução do mérito, após oitiva Ministerial, decidirá pelo arquivamento** ou não de processos que tramitem perante o Tribunal de Contas quando: I - houver perda do objeto, assim reconhecida pela Unidade Técnica; II - a matéria não for de competência do Tribunal. (grifou-se)

³³ No caso do inciso I, a **autoridade competente poderá determinar de imediato o arquivamento** do processo, sem prejuízo da manutenção do crédito em aberto perante os registros do TCERO, bem como das restrições legais advindas do não pagamento, que só serão levantadas mediante o pagamento espontâneo do crédito e a consequente concessão de quitação.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

Premissa 5. A presidência do processo de contas em sentido amplo é competência do *relator*, a quem incumbe o saneamento, a instrução e o julgamento do feito, mediante o exercício de poderes que lhes são *próprios e exclusivos*, a exemplo do poder de relatoria, poder de coerção (v.g. imposição de obrigação de fazer e não fazer), poder de instrução, poder de decisão, poder geral de cautela, poder cautelar e poder sancionador.

Premissa 6. A presidência da instrução processual é de competência do *relator*, que no exercício desta condição, pode delegar, mediante despacho, competência a titular de Unidade Técnica (de forma individual e especificamente em cada processo ou de forma geral, abrangendo os processos de sua competência), para *determinar diligências e outras providências* que não envolvam o mérito do feito, nem tampouco a gestão de provas, uma vez que esta é inerente ao poder de saneamento do processo, atribuição própria do *magistrado de contas*.

Premissa 7. As prerrogativas extensíveis ao servidor que exerça função específica de controle externo, previstas no art. 73 do RITCERO, somente o serão, se, e somente se, forem preenchidas as condições e sob as hipóteses ali estabelecidas, não se cogitando de que tais vantagens prevaleçam indistintamente ou como regra, no exercício da função de controle externo ordinariamente concebida.

Premissa 8. As possibilidades de delegação e credenciamento previstas no §1º do art. 247 e no art. 73, respectivamente, do RITCERO, nos moldes e segundo os requisitos ali estabelecidos, não significam, em hipótese alguma, delegação de *competência jurisdicional de controle externo*, considerando-se que tão só ao *magistrado de contas*, autoridade imparcial e independente, é outorgada a *competência estatal* para solucionar conflitos, dizer o direito no caso concreto e promover a pacificação social, inclusive com a possibilidade real de gerar consequências na esfera dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo a partir das decisões que profere.

Premissa 9. O credenciamento realizado pelo *presidente* do Tribunal de Contas a servidor que exerça função específica de controle externo conferindo-lhe prerrogativas para desempenhar funções de inspeções e auditoria em nome da Corte, inclusive quanto ao poder de requisição, ou a sua delegação para que dirigente de Unidade Técnica da Secretaria o façam, tem natureza de ato administrativo discricionário, precário e transitório, em nada se confundindo, portanto, com a prática de ato processual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

Premissa 10. O *presidente* do Tribunal de Contas não poderá, em regra, atuar de ofício em processos em trâmite, senão mediante prévia manifestação de seu *relator – magistrado de contas* – a quem incumbe os atos de instrução e saneamento, salvo, em hipóteses previstas em lei, a exemplo do disposto no *caput* do art. 73 do RITCERO e no §2º do art. 71 do mesmo diploma legal, que, por se tratarem de excepcionalidade, devem abranger tão somente os casos que especificam e serem interpretadas restritivamente.

Premissa 11. O ato de arquivamento decorre de manifestação de conteúdo decisório, conquanto possa ser praticado por ato *processual de natureza não decisória*, após análise quanto à existência das hipóteses que o justifica, assim empreendida por *magistrado de contas*, não se aplicando a possibilidade de delegação prevista no §1º do art. 247 do RITCERO, tendo em conta a *natureza do conteúdo* do ato. A exceção à regra é prevista no art. 6º, parágrafo único, da Portaria Conjunta n. 002/2023-GABPRES-CG, que disciplina o procedimento a ser adotado em caso de comunicados de irregularidades informais.

86. Superada esta questão, volta-se aos importantes marcos do processo de controle externo, justamente em razão das competências e atribuições que gravitam as fases relativas à *instrução técnica; manifestação do Ministério Público que oficia perante o Tribunal de Contas; apreciação ou julgamento e eventuais recursos*, conforme o caso.

5. O PROCESSO DE CONTAS *LATO SENSU*: COMPETÊNCIA PARA INSTRUÇÃO PROCESSUAL E INSTRUÇÃO TÉCNICA; COMPETÊNCIA FUNCIONAL LEGAL

Pontos abordados: presidência da instrução processual e saneamento do processo; juízo técnico preliminar e juízo técnico conclusivo: competência para diligências; *Parquet* de Contas – guardião da lei e *Parquet* de Contas – *custos legis*; fase preliminar e fase processual: poder de investigação; competência para diligências; princípio do formalismo moderado; princípio da verdade material; não atendimento à requisição de documento e informação: fixação de prazo; reiteração; ciência do relator; manual de auditoria; Resolução n. 177/TCERO; gestão probatória; competência.

Questões de referência: (c); (f); (i); (j)

Premissas: (12); (13); (14); (15); (16); (17); (18); (19)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

87. As competências ora refletidas não dizem respeito àquelas dispostas na Carta Cidadã afetas ao exercício do controle externo da Administração Pública (fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva informativa e corretiva), mas circunscrevem-se àquelas afetas à prática dos atos processuais exercidas pelos integrantes do Tribunal de Contas, considerando-se as peculiaridades que acometem a organização em relação à sua estrutura, funcionamento, processos, procedimentos e sistema normativo – regras e princípios em tese –, bem como aquelas aplicáveis ao caso concreto.

88. Conquanto a Constituição da República estabeleça o rol de competências institucionais primárias dos Tribunais de Contas como órgão de fiscalização e controle (art. 71 da CRFB/88), deixa a cada uma das unidades federativas a eleição de seus órgãos diretivos, elaboração de seus regimentos internos que disponham sobre as especificidades daquelas competências, as respectivas atribuições e o funcionamento dos órgãos ou unidades jurisdicionais, técnicas e administrativas, donde decorre a ausência de previsão una que estabeleça regras gerais sobre os principais aspectos dos processos e dos procedimentos no âmbito das Cortes de Contas.

89. Fato é que este *estado de coisas*; a pluralidade de espécies contidas nos gêneros de processos de competência do Tribunal de Contas, a exemplo do “processo de fiscalização” e “processo de contas”; a distinção da natureza jurídica de cada um deles e o efeito que suas decisões possam gerar; a ausência de delimitação normativa de suas fases processuais; bem como a singularidade da atuação de seus atores endoprocessuais, emprestam um grau de complexidade ainda maior porquanto a legitimidade de seus atos está vinculada à esdrúxula interpretação de normas subsidiárias que atuam concomitantemente ou mesmo de forma dialógica.

90. Neste sentido e pensando especificamente no caso dos processos que tramitam perante o Tribunal de Contas, observa-se que a depender de sua *espécie*, bem como da *possibilidade de resultar em uma decisão de natureza condenatória*, seja ela obrigação de fazer ou não fazer ou ainda imposição de sanção em quaisquer de suas modalidades, pode ser que lhe anteceda uma *fase pré-processual*, que por suas características e objetivos, possui uma moldura normativa diferenciada quando comparada àquela estabelecida para a fase processual propriamente dita.

91. Explico:

92. Entre o cometimento de um ilícito penal e o trânsito em julgado da ação penal correspondente, destacam-se *quatro fases distintas* com a prática de atos que lhes são próprios, assim



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

realizado segundo as competências previamente estabelecidas aos agentes estatais, donde uma delas – a fase investigatória – antecede o próprio processo.

93. Neste caso, o *primeiro ponto* de destaque circunscreve-se na *delimitação da fase preliminar e fase processual*, nos casos em que se verifique a coexistência das duas, justamente em razão da rigidez com relação à incidência de determinados princípios processuais na segunda hipótese e sua flexibilização quando se tratar de etapa destinada à colheita de informações necessárias à configuração de *justa causa* para a instauração da respectiva ação, primeira hipótese, portanto.

94. O *segundo ponto* está relacionado à cuidadosa separação das funções praticadas nas fases que se seguem, de modo a assegurar a perfeita distinção entre a atuação do Estado-Acusador e do Estado-Juiz, como forma de garantir a efetivação dos direitos e garantias constitucionais incidentes sobre a relação processual, e, por consequência, a superação, em qualquer hipótese, do sistema inquisitivo – *em que pese sua evidente influência no sistema processual penal vigente em razão dos resquícios da época em que fora concebido* – nos processos de competência do Tribunal de Contas quando, por sua natureza, puder resultar na imposição de sanção.

95. A despeito da controvérsia doutrinária atinente se a *fase preliminar* de um processo seria também considerada *processual* ou não, tenho para mim que a participação de um *órgão jurisdicional* é o pressuposto de existência de um *processo*, de modo que o que lhe antecede – seja um inquérito policial, inquérito civil ou mesmo à prática de atos prévios que visem à obtenção de informações, documentos ou dados de naturezas diversas – figura tão somente como *procedimento administrativo ou processo administrativo*, como preferem alguns, revestido de direitos e garantias a ele aplicáveis, mas, todavia, com especificidades que lhe distingue do processo propriamente dito, seja ele *puramente jurisdicional* ou *jurisdicional de contas*³⁴.

³⁴ A despeito da ausência de uniformidade de entendimento em relação à natureza jurídica dos processos que tramitam perante os Tribunais de Contas, se se trataria de processo de natureza administrativa (doutrina tradicional, a exemplo de Hely Lopes Meirelles), jurisdicional ou de contas, com ontologia própria (consoante defendido pela doutrina contemporânea, a exemplo do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ayres Brito), reconheço o seu transitar entre uma espécie e outra, notadamente em razão da somatória de princípios que lhes são aplicáveis, e entendo tratar-se de processo jurisdicional de contas, especialmente por quanto disposto no art. 73, *caput*, da Constituição Federal, que ora transcrevo: “O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. [...] bem como das características jurisdicionais que permeiam os julgamentos a cargo das Cortes de Contas, a exemplo da subsunção do fato à norma e a força ou irretratabilidade de julgados quando se tratar de matérias de sua competência (sem prejuízo da possibilidade de revisão judicial quanto às matérias de direitos subjetivos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

96. Com essa linha de raciocínio é possível dizer que as *modalidades de fiscalização*³⁵ (*auditoria, inspeção, diligência, exame de atos sujeitos a registro, apreciação de contas, julgamento de contas, exame de outros elementos de informação*) adotadas pelo Tribunal de Contas no exercício de sua função constitucional, embora possuam elementos diferenciadores (legitimidade, objetivo, processamento, etc.) devem resultar de uma adequada e válida *instrução* conduzida com metodologias de atuação próprias a se considerar a *fase* em que se materializa no mundo fenomênico.

97. Tal assertiva se presta a trazer à reflexão que os atos que visem à apuração, colheita, constatação de informações ou similar, poderá ter *natureza processual*, se já instaurado o processo ou *preliminar* quando o objetivo for a formação inicial de *justa causa* para a ação, o que revela a necessidade de tratamento diverso no que diz respeito à própria delimitação de competências dos agentes estatais para a sua prática.

98. Assim, conquanto os feitos que tramitam no Tribunal de Contas admitam a utilização de formas de averiguações diversas para a instrução processual *lato sensu*³⁶, – diligência, inspeção, e outras –, que podem ocorrer de *forma autônoma, prévia* ou *concomitante* ao processo, a pedra de toque para a compreensão que se busca para o presente feito está justamente em saber o *momento* em que qualquer uma delas ocorre, porque é justamente sobre *ele* (pré-processual ou processual) que se estabelecerá a linha divisória entre o protagonismo para a realização de atividades de natureza (i) *preliminar ao processo por meio de procedimento/processo administrativo*, portanto; ou (ii) *instrutória mediante processo de controle externo*, por conseguinte; com perfeita distinção dos limites de atuação dos atores processuais do Tribunal de Contas, observados tanto num como noutro caso as *atribuições*, assim compreendidas como as *funções específicas* dentro das próprias competências legais, conferidas a cada um.

99. À vista das ideias apresentadas até o momento, é possível enunciar a seguinte proposição:

Premissa 12. A distinção entre *fase preliminar* e *fase processual*, nas hipóteses em que forem compatíveis com a *natureza do processo* e com as *espécies que ele possa comportar*,

³⁵ Expressão extraída da Resolução n. 177/TCE/RO, de 30 de janeiro de 2015, que aprova o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Disponível em <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-177-2015.pdf>. Acesso em 17.01.2023.

³⁶ Diz-se instrução processual *lato sensu* para compreender que nela está também contemplada a fase preliminar ao processo. Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

estabelecerá a linha divisória para a condução das atividades inerentes à sua natureza, observadas, em qualquer hipótese, as respectivas atribuições, assim compreendidas como as funções específicas dentro das próprias competências legais, nos exatos limites da fase em que estiver atuando:

(a) à Unidade Técnica da Secretaria Geral de Controle Externo, quando se tratar de atividades preliminares ao processo de contas lato sensu, com vistas ao tratamento e a seleção de informações; análise de comunicado de irregularidades recepcionados pelo Tribunal de Contas, bem como quanto às evidências referentes à autoria e materialidade que justifique a ação estatal, a exemplo do procedimento previsto na Portaria Conjunta n. 002/2023-GABPRES-CG³⁷;

(b) ao *magistrado de contas – relator* –, quando se tratar de atividades processuais realizadas em *processo de contas lato sensu*.

100. Quando a abordagem se volta especificamente aos *processos propriamente ditos* – sejam eles de *fiscalização* ou de *contas* – a questão ganha novos contornos haja vista as particularidades de atuação de seus agentes endoprocessuais num e noutro caso.

101. Antes de tudo, conquanto concorram simultaneamente, em regra, (i) *instrução processual* e (ii) *instrução técnica*, elas não se confundem, pois enquanto a *primeira* é inteiramente afeta ao relator *do processo – magistrado de contas* – a quem compete sobretudo, a verificação da regularidade formal e legal dos processos de contas; a promoção do saneamento do feito mediante a determinação de produção de novas provas, designação de audiências e diligências, eliminação de eventuais vícios, irregularidades ou nulidades processuais, de modo a garantir que as diretrizes do devido processo legal sejam observadas; a *segunda*, de responsabilidade do auditor de controle e/ou equipe de auditoria³⁸, refere-se à investigação e/ou análise de informações e documentos, realização de diligências e investigação para a coleta de informações, documentos e evidências necessárias à realização de fiscalização e auditoria; análise dos aspectos contábeis, financeiros e operacionais das contas públicas, de modo a resultar num relatório preliminar, complementar ou conclusivo sobre a matéria como imprescindível insumo à manifestação do *Parquet de Contas*, naquilo que lhe compete e, à decisão monocrática ou colegiada pelo órgão julgador, a depender do caso.

³⁷ Por meio de procedimento próprio, a exemplo da seletividade nos termos da Resolução n. 291/2019/TCERO, ou demais atividades típicas de fiscalização previstas no próprio Regimento Interno do Tribunal de Contas.

³⁸ Com a respectiva supervisão e orientação do presidente/coordenador da Unidade Técnica, conforme o caso, a exemplo da sistemática prevista na Resolução n. 177/2015/TCERO, em especial quanto ao Capítulo II que estabelece diretrizes para a formação de equipe de auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

102. Assim é que, conquanto as competências *atribuídas constitucionalmente* ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público de Contas e aos seus Membros e *distribuídas legalmente* aos agentes públicos que integram seu *corpo de auditores da SGCE* estejam desenhadas em normativos específicos, há certos questionamentos quanto à sua aplicação, em especial, quanto às *atribuições* que possam delas serem extraídas, o que pode suscitar aparente incerteza quanto à *(in) competência*, em tese, de agente público para a prática de ato, e, ao que parece, este demonstra ser o *background* – pano de fundo – das indagações formuladas no presente feito.

103. Dada a relevância da questão faz-se o registro de algumas considerações.

104. Não se pode deixar de mencionar que o rol de competências em sentido amplo estabelecidas na Constituição da República (CRFB. art. 71), requer um corpo técnico altamente qualificado em diferentes áreas do saber, tanto sob o aspecto horizontal de conhecimento, como também de forma verticalizada, e esta parece ser a pedra angular e *a conditio sine qua non* para o êxito do Tribunal de Contas.

105. É bem verdade que a previsão de competências específicas e atribuições necessárias ao cumprimento da previsão constitucional fica a cargo das normas infraconstitucionais de cada unidade federativa e não poderia ser de outra forma, e, nesse sentido, no âmbito interno, a Corte de Contas, no exercício de seu poder normativo, atribuiu, mediante lei específica, autoridade ao agente público que integra a Carreira de Auditoria, Inspeção e Controle para planejar, coordenar e executar as auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização, conforme se exemplifica com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

os seguintes arts. 70³⁹, 74⁴⁰, 75⁴¹ e 76⁴² da lei que dispõe sobre a estrutura organizacional do Tribunal de Contas – Lei Complementar n. 1.024/2019.

106. Da leitura dos dispositivos em destaque depreende-se que se tratam de *competências gerais, de incumbência de unidade técnica, assim autorizada por lei*, para o cumprimento da função institucional de controle externo, o que não se confunde, por seu turno, com as *atribuições* que possam ser extraídas a partir de cada uma delas e que se relacionam com a função desempenhada pelo servidor – auditor de controle externo – em sua área de atuação.

³⁹ Art. 70. A Secretaria Geral de Controle Externo é dirigida pelo Secretário-Geral de Controle Externo, ao qual **compete**: I - propor normas, políticas, diretrizes, técnicas e padrões relativos ao controle externo a cargo do Tribunal; II - planejar, organizar, dirigir, coordenar e supervisionar as atividades e projetos inerentes às ações integradas de controle externo, acompanhar os resultados obtidos e avaliar os impactos ocorridos; III - orientar o desdobramento de diretrizes, acompanhar as ações desenvolvidas, controlar o alcance das metas e avaliar o resultado obtido no âmbito de suas unidades integrantes; IV - auxiliar na celebração, execução e acompanhamento de convênios e acordos de cooperação técnica, ou instrumentos congêneres, a serem firmados pelo Tribunal, com órgãos e entidades relacionados ao controle da gestão pública; V - obter, sistematizar e gerir informações estratégicas para as ações que digam respeito à sua área de atuação; VI - desenvolver outras atividades inerentes ao seu cargo, além de outras definidas em atos normativos próprios. Parágrafo único. A Secretaria Geral de Controle Externo, para a realização de trabalho que demande conhecimento especializado não disponível no quadro da carreira de Auditoria, Inspeção e Controle, poderá contar com o apoio de servidores lotados em qualquer unidade do Tribunal ou de especialistas externos, observada a legislação pertinente

⁴⁰ Art. 74. **As Coordenadorias Especializadas de Controle Externo - CECEx são unidades técnicas da SGCE destinadas ao planejamento, organização, coordenação, execução, controle e monitoramento dos trabalhos técnicos e de fiscalizações relativas ao desenvolvimento das atividades de controle externo do Tribunal de Contas.** (grifou-se)

⁴¹ Art. 75. **São competências comuns das Coordenadorias**: I - Desenvolver ações de controle externo voltadas à fiscalização da administração pública do Estado de Rondônia e seus municípios, bem como fiscalizar as entidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas definidas no Plano de Controle Externo mediante a realização de acompanhamento, levantamento, inspeção e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional; II - Planejar, coordenar e controlar as fiscalizações relativas à sua área de especialização, inclusive orientando e supervisionando as demais equipes envolvidas, quando for o caso; III - Examinar e instruir processos de controle externo e outros relativos a órgãos ou entidades vinculadas à área de atuação; IV - Exercer atividades administrativas necessárias ao funcionamento da unidade técnica respectiva de acordo com as normas pertinentes; V - Fornecer informações à Secretaria Geral de Controle Externo para definição das metas inerentes à sua área de atuação a fim de subsidiar o Plano de Controle Externo do Tribunal definido em ato normativo próprio; VI - Promover, quando designado, intercâmbio de informações e contribuir para o aprimoramento da atuação conjunta do Tribunal de Contas com outros órgãos e entidades relacionados ao controle da gestão pública; VII - Solicitar à Secretaria Geral de Controle Externo auxílio e informações complementares a cargo das demais Unidades Técnicas e de outros órgãos públicos, quando necessário, que considerar convenientes, para o desempenho de suas funções; VIII - Gerir os Sistemas e soluções de TI dos quais tenham sido demandantes ou sejam responsáveis, em função de sua área de competência, conforme designação pela Secretaria Geral de Controle Externo; IX - Propor normas, manuais e ações referentes a sua área de atuação; e X - Realizar outras atividades inerentes ao desempenho de suas funções e/ou que lhe sejam atribuídas em ato normativo aprovado pela Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas, respeitados os limites e regras definidas nesta Lei. (grifou-se)

⁴² Art. 76. As Coordenadorias têm como área específica de atuação a fiscalização do uso dos recursos públicos inerentes à temática que lhes é afeta e serão dirigidas exclusivamente por profissional de controle externo do quadro efetivo do Tribunal de Contas, designados na forma dos cargos dispostos nesta lei.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

40 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

107. De forma meramente ilustrativa, registra-se o inteiro teor do art. 4º da Lei Complementar n. 1023/2019⁴³, que assim dispõe:

Art. 4º. As atribuições dos cargos que compõem a Carreira de Auditoria, Inspeção e Controle e a Carreira de Apoio Técnico e Administrativo encontram-se descritas no Anexo III.

[...]

Atribuições

a) Planejar, propor, coordenar e realizar fiscalizações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e das entidades da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas por eles, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade; b) Apurar a confiabilidade dos sistemas de Controle Interno dos órgãos e entidades estaduais e municipais e obter todos os elementos necessários à formação de conclusões sobre as contas dos responsáveis, o controle das licitações, o controle dos atos de admissão de pessoal, reservas, aposentadorias, reformas, pensões, aplicação das subvenções e renúncia de receita, além de outras atribuições decorrentes da legislação pertinente. c) **Realizar demais atribuições de mesma natureza e grau de complexidade, inerentes à sua área de atuação.** (grifou-se)

108. Inequívoca a ausência de pretensão de enumerá-las ou distingui-las, seja em relação àquelas afetas à *instrução técnica* ou aquelas outras atinentes à *instrução processual*; primeiro em razão da dificuldade que seria estabelecer um rol que as contemple todas, e segundo, por entender que há processos de controle externo em que a instrução inicial vai para além da análise documental juntada aos autos, mas inclui a produção de outras peças, a exemplo das hipóteses em que são deflagradas ação de fiscalização.

⁴³ Dispõe sobre o Plano de Carreiras, Cargos e Remunerações, o Quadro de Pessoal dos Servidores do Tribunal de Contas e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

109. Pensa-se, por exemplo, nos processos atinentes à *tomada ou prestação de contas*⁴⁴; *apreciação das contas do Governador do Estado*⁴⁵ e *procedimento de quantificação de dano*⁴⁶; em que a lei estabelece, *a priori*, os elementos ordinários que devem integrá-los para fins de análise.

110. Neste cenário, entendo que, em havendo necessidade de *providências apuratórias* indispensáveis à formação de um *juízo técnico preliminar* a embasar o relatório de mesma natureza, o *superior imediato* ou o *presidente da equipe, nesta condição*, poderá adotar as providências pertinentes para o caso, consoante estabelecido no item 5.2 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 177/2015/TCERO, que assim dispõe:

5.2 Requisição de documentos e informações

A requisição de documentos e informações deverá ser feita sempre por escrito mediante ofício assinado pelo presidente da equipe de fiscalização, à autoridade máxima do órgão fiscalizado.

No caso de não atendimento à solicitação, esta deverá ser reiterada nos mesmos moldes da primeira, com fixação de prazo máximo de 24 horas para atendimento e caso ainda persista a negativa, o fato deverá ser comunicado às instâncias superiores para ciência do relator, com vistas à adoção das medidas previstas no art. 74, §1º, do Regimento Interno do TCERO.

111. Ainda pode ocorrer que, identificada possível irregularidade e apresentados os devidos esclarecimentos pelo responsável, após sua regular citação, o *corpo de auditores da SGCE* identifique necessidade de novas diligências externas ou de prática de atos que tragam aos autos novas informações ou que lhe sejam complementares, e, neste caso, ao *relator do processo* deve ser endereçada a solicitação, exceto quando haja prévia delegação nesse sentido pelo relator (individualmente ou de forma geral).

112. *Excepcionalmente*, todavia, o caso concreto pode revelar situações singulares em que a prática do ato que vise a colheita de informações e/ou evidências não possa aguardar o tramitar

⁴⁴ Conforme art. 15, 16 e 17 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

⁴⁵ Conforme art. 38 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

⁴⁶ Conforme art. 85-F e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

42 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

processual, e, nesta circunstância abre-se espaço, ao meu ver, com fundamento no *princípio do formalismo moderado* e no *princípio da verdade material*, incidentes sobre os *processos de contas lato sensu*, à possibilidade de que o auditor de controle externo – valendo-se de seu poder de diligência, a partir da órbita material de suas competências e atribuições para registro de irregularidade ou ilegalidade, e certo de que a excepcionalidade justifica o ato comissivo –, *o pratique nos limites do quanto necessário, ficando tal ato, em qualquer hipótese, condicionado à oportuna análise e convalidação daquela que preside a instrução processual* e possui as atribuições necessárias à promoção de seu saneamento.

113. Portanto, embora a regra posta seja fundamental, sabe-se que, por vezes, é preciso tornar o trâmite processual eficiente e aproveitar as oportunidades em que é possível tornar o processo mais célere. Porém, isso não quer dizer que, necessariamente, as garantias fundamentais serão anuladas, haja vista que em todo o caso, o relator do processo é quem decidirá, de maneira prévia ou posterior, se os dados trazidos aos autos são pertinentes ao julgamento do mérito, ou não.

114. Mas não é só isso.

115. Ao Ministério Público de Contas, como *guardião da lei e fiscal de sua execução*, incumbe a missão de manifestar-se, em regra, nos processos que tramitam perante a Corte de Contas, como condição de legitimidade das decisões que são proferidas sob o aspecto de irrestrita observância ao ordenamento jurídico, notadamente quanto às regras e os princípios decorrentes do devido processo legal.

116. Bem por isso, pode o *Parquet de Contas*, a qualquer tempo e nos processos que lhe caiba atuar, identificar necessidade de realização de diligências que visem a coleta de novas informações ou mesmo complementares àquelas já encartadas aos autos, indispensáveis ao exame do caso concreto e pronunciamento conclusivo.

117. Uma vez iniciada a *fase processual* ou o *processo propriamente dito*, ao seu relator, *magistrado de contas*, incumbe dirigi-lo (art. 139 do CPC) e presidir a sua instrução processual (art. 11 da LC 154/1996 e art. 247 do RITCERO), mediante o exercício dos poderes que lhes são *próprios e exclusivos*, a exemplo do poder de relatoria, poder de coerção, poder de instrução e saneamento, poder de decisão, poder geral de cautela, poder cautelar e poder sancionador, de modo que a prática de atos instrutórios deve ser submetida à *previa manifestação* do relator do processo, ou, *excepcionalmente*, à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

sua convalidação no momento do saneamento do feito, quando o tempo necessário ao trâmite processual puder ocasionar perecimento do objeto ou a sua realização *a posteriori*, implicar em prejuízo probatório.

118. Ocorre que para além da atuação como *custos legis*, o *Parquet de Contas* atua também de forma independente no exercício de *poder investigatório*, donde pode deflagrar procedimentos próprios, dentro de uma moldura de competências que lhes são específicas, com a finalidade de apurar irregularidades ou ilegalidades de que tome ciência. Nesse caso, incumbe ao Procurador de Contas, no âmbito de suas atribuições, a condução de procedimento destinado à obtenção de elementos para identificação de justa causa que fundamente possível recomendação de atuação estatal do controle externo, assim exercido pelo Tribunal de Contas. Em tais situações, dada a independência do órgão, o procedimento reger-se-á pelas regras próprias a ele inerentes.

119. Sem adentrar a este universo e limitando-se àquilo que interessa ao presente escrito, entendo pela possibilidade de aplicação da premissa fixada quanto à necessidade de se distinguir a fase *preliminar* e a *fase processual* nas hipóteses em que elas forem compatíveis com a natureza do processo e com as espécies que ele possa comportar, visto que é justamente essa linha divisória que estabelecerá o protagonismo do Ministério Público de Contas para a realização de atividades investigatórias que antecedem a constituição do *processo de contas lato sensu* propriamente dito.

120. Com essas breves reflexões é possível estabelecer:

Premissa 13. Carecendo o *processo de contas lato sensu* de elementos necessários à formação de opinião técnica preliminar sobre o objeto do processo e as circunstâncias que o afetem, o superior imediato ou o *presidente* da equipe de fiscalização, nesta condição, adotará as providências preliminares pertinentes para o caso concreto, com fundamento no item 5.2 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 177/2015/TCE-RO.

Premissa 14. Em caso de não atendimento à requisição de documento e informação realizada mediante ofício, assinado por *presidente* da equipe de fiscalização para fins de formação de opinião técnica preliminar, esta poderá ser reiterada nos mesmos moldes da primeira, com fixação de prazo máximo de 24 horas para atendimento e caso persista a negativa, o fato deverá ser comunicado às instâncias superiores para ciência do *relator*, com vistas à adoção das medidas previstas no art. 74, §1º, do RITCERO, conforme disposto no item 5.2 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 177/2015/TCE-RO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

Premissa 15. Independentemente da espécie de *processo de contas lato sensu*, a juntada de documento como elemento probatório deve ocorrer antes da citação do responsável, entretanto, eventual necessidade de complementação de instrução processual, deverá ser requerida ao seu *relator*, quando sua obtenção demandar a prática de ato administrativo pela Unidade Técnica da SGCE (exceto se houver delegação por parte do relator), ou, submetida à convalidação quando sua aquisição ocorrer por sistemas automatizados de informações ou não depender da prática de ato pela Unidade, observado em qualquer hipótese, o princípio do contraditório e da ampla defesa.

Premissa 16. Configurada hipótese em que a colheita de informações e/ou evidência não possa aguardar o tramitar processual, é possível, em razão do princípio da celeridade e economia processual, que a Secretaria Geral de Controle Externo, no exercício do poder de investigação, *nesta qualidade, excepcionalmente*, realize os atos necessários à sua obtenção, observada suas atribuições para a apuração de irregularidades ou ilegalidades, ficando o ato comissivo condicionado à oportuna análise e convalidação expressa por aquele que *preside a instrução processual* com as atribuições que lhe são inerentes.

Premissa 17. Quando o Ministério Público de Contas estiver atuando como *custos legis* nos *processos de contas lato sensu*, poderá solicitar ao *relator, presidente* da instrução processual, a qualquer tempo, a reabertura da instrução processual ou a realização de diligência para coleta de informações que lhe pareçam indispensáveis.

Premissa 18. Quando o Ministério Público de Contas estiver atuando no exercício de seu *poder investigatório* visando apuração de fato de que tome ciência por qualquer meio, ou levado ao seu conhecimento como notícia de irregularidade, tratando-se de *fase preliminar* ou *antecedente ao processo*, ao Procurador de Contas, no âmbito de suas atribuições, incumbe a condução do *procedimento investigatório*, cujo conjunto probatório servirá de base para representação ao Tribunal de Contas, se for o caso.

121. A considerar que os apontamentos feitos dizem respeito eminentemente à obtenção de prova – indiciária ou não –, especialmente no que se refere ao momento de sua produção – se de ofício ou não –, creio que o importante, para além do que já fora registrado, é, antes de tudo, reconhecer que a gestão probatória é atribuição conferida ao *relator* do processo – *magistrado de contas* – em razão de sua competência para o exercício da presidência da instrução processual e da direção do processo nos termos da lei, e, de maneira secundária para assinalar que na fase de instrução processual, em especial

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

45 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

na fase de saneamento do feito (art. 18§1º e art. 247 do RITCERO), o *relator* deverá inadmitir no processo as provas obtidas por meio ilícito e negar a sua juntada ou determinar o seu desentranhamento quando se tratar de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (art. 254 do RITCERO e §§ 1º e 2º do art. 162 do RITCU⁴⁷, respectivamente), ainda que obtidas na fase preliminar.

122. Desta feita, consigna-se:

Premissa 19. A gestão probatória é atribuição afeta ao *relator* do processo em razão de sua competência para o exercício da presidência da instrução processual (art. 247 do RITCERO), a quem compete, durante esta fase, inadmitir no processo as provas obtidas por meio ilícito (art. 254 do RITCERO) e negar a sua juntada ou determinar o seu desentranhamento quando se tratar de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (§§ 1º e 2º do art. 162 do RITCU⁴⁸), ainda que obtidas na fase preliminar.

6. COMPATIBILIZAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO NO TRIBUNAL DE CONTAS COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL

Pontos abordados: Oficialidade do Sistema Eletrônico de Informações; Processo de Contas eletrônico; gestão; tramitação; documentos; peças processuais; atos processuais; processos; política nacional de informatização dos processos judiciais; sistemática processual; atribuições processuais das partes; automação das rotinas processuais (característica); formalidade automatizada (princípio); autuação eletrônica; natureza jurídica; finalidade do ato; reserva jurisdicional e circunstancial; juntada de documentos; apensamento; desentranhamento de peças processuais; juízo prévio; presença de requisitos; hipóteses legais; competência jurisdicional. Resolução 303/2019/TCERO; comunicação oficial em nome do Tribunal; regra; exceção; forma; conteúdo; Código de Ética do Tribunal e Corregedoria Geral.

Questões de referência: (d); (e); (m); (n); (o); (p)

Premissas: (20); (21); (22); (23), (24)

⁴⁷ Regimento Interno do TCU. Art. 162. As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.

§1º O relator, em decisão fundamentada, negará a juntada de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

⁴⁸ Regimento Interno do TCU. Art. 162. As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.

§1º O relator, em decisão fundamentada, negará a juntada de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

46 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

123. Fazendo um recorte no que diz respeito ao *procedimento administrativo* adotado pelo Tribunal de Contas para averiguação preliminar – como fase pré-processual – em feitos que assim o comportar, a exemplo dos processos de fiscalização, alguma inquietação poderia advir em relação ao tratamento interno conferido às informações e/ou documentos (recepção, guarda e tramitação) ou mesmo como aos resultados que dele proveriam em virtude da aparente dificuldade do próprio controle e gestão dos atos praticados numa fase que antecede a formalização de um processo propriamente dito, a exemplo do procedimento previsto na Portaria Conjunta n. 002/2023-GABPRES-CG.

124. Sem prejuízo das metodologias utilizadas ao longo do tempo, em meados de 2014, fora adotado o processo eletrônico no âmbito do Tribunal de Contas⁴⁹, advindo então o (i) PCE – Processo de Contas eletrônico⁵⁰ – para a tramitação de documentos e processos, *comunicação, transmissão de peças e atos processuais* e posteriormente o (ii) SEI – Sistema Eletrônico de Informações⁵¹ – como sistema oficial e único de gestão de *processo eletrônico administrativo e gestão documental*.

125. Sem adentrar nos objetivos almejados e alcançados com o advento da nova sistemática de gestão e tramitação de documentos e processos no âmbito do Tribunal de Contas, sua adoção lança luzes sob dois aspectos, a saber: o *primeiro* em relação ao ***Sistema Eletrônico de Informações*** (SEI)⁵² para evidenciar que diferentemente de outrora, a oficialidade do sistema tem se traduzido na produção, manutenção e preservação de documentos fidedignos, autênticos, acessíveis a qualquer tempo e compreensíveis, independentemente da forma ou do suporte no qual a informação tenha sido armazenada, o que revela de vital importância, especialmente como garantia da historicidade,

⁴⁹ Por meio da Lei Complementar n. 799, de 25 de setembro de 2014 que alterou a Lei Complementar n. 154/1996, para incluir no Capítulo V a Sessão III – Do Processo Eletrônico.

⁵⁰ RONDÔNIA. Resolução n. 303/2019/TCE-RO. Regulamenta o Processo de Contas eletrônico no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em substituição à Resolução n. 165/2014/TCE-RO.

⁵¹ RONDÔNIA, Resolução n. 262/2018/TCE-RO. Institui o Sistema Eletrônico de Informações – SEI – como sistema oficial e único de gestão de processo eletrônico administrativo e gestão documental no âmbito do Tribunal de Contas de Rondônia.

⁵² A propósito, em tempo não muito distante (2021) o TCU determinou às Instituições Federais de Ensino que foram auditadas naquela ocasião, que implantasse o processo eletrônico, conforme Acórdão n. 484/2021 – Plenário, donde se extrai menção expressa quanto à Plataforma SEI, referindo-se a ela como “software de governo”, nos seguintes termos: “O SEI é considerado “software de governo” e, apesar de ficar hospedado no Portal do Software Público, não é um software livre e nem público, ou seja, o acesso é restrito a quem o TRF4 autoriza e as alterações precisam ser homologadas pelo órgão proprietário. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/484%252F2021/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em 12.03.2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

temporalidade, agilidade e, sobretudo, publicidade de atos praticados inclusive em fase anterior ao processo propriamente dito, fase documental ou de processo genuinamente administrativo.

126. O *segundo* diz respeito à implementação do **Processo de Contas eletrônico** (PCe) no âmbito do Tribunal de Contas, seguindo a toada nacional de informatização dos processos judiciais⁵³, para destacar que a substituição do processo físico pelo processo eletrônico, impôs um (re)pensar a sistemática processual normativa à luz do advento da utilização de tecnologia para a prática de atos do processo, o que por certo repercute também nas atribuições processuais das partes.

127. O processo eletrônico contempla uma série de princípios e características que lhes são próprias que, passando ao largo de enumerá-los e estabelecer qualquer tentativa de comparação com o processo físico, consolida uma trajetória irreversível, e, num breve olhar para seus aspectos distintivos, pinçam-se dentre todos, aqueles que mais importam ao presente feito, quais sejam, *automação das rotinas processuais (característica) e formalidade automatizada (princípio)*.

128. A este respeito verifica-se que, em tempos de sistema eletrônico de tramitação processual, um processo será formado, por exemplo, a partir da simples autuação eletrônica de documentos enviados pelos jurisdicionados ou interessados, ou ainda, por documentos resultantes do envio de dados e informações recebidas pelo Tribunal por meio de seus sistemas corporativos; documentos digitalizados e documentos produzidos eletronicamente pelo Tribunal, dispensada a realização de procedimento típico de papel e sendo gerado capeamento eletrônico padronizado com elementos descritos no mesmo normativo, conforme exato texto de lei⁵⁴.

129. Assim é que a autuação que outrora passava por uma verdadeira linha de produção (inserção de capa, número, conferência, carimbos, certidões, etc.), conforme tratamento dado pela Resolução n. 37/2006/TCERO⁵⁵, contemporaneamente, com o advento do PCe, é realizada de ofício

⁵³ Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências.

⁵⁴ Art. 13. **O Processo de Contas eletrônico será formado a partir da autuação eletrônica de documentos enviados pelos jurisdicionados ou interessados; documentos resultantes do envio de dados e informações recebidas pelo Tribunal por meio dos seus sistemas corporativos; documentos digitalizados; e documentos produzidos eletronicamente pelo próprio Tribunal.** Art. 17. A autuação de Processo de Contas eletrônico dispensa a realização de procedimentos típicos de processo de papel, sendo gerado capeamento eletrônico padronizado, o qual conterà, pelo menos, os seguintes elementos: I – identificação do órgão ou entidade; II – identificação da categoria e subcategoria de processo; III – número do processo; IV – data da autuação; V – nome do Conselheiro Relator; VI – nome do responsável e/ou interessado, conforme o caso; e VII – advogado(s), se houver. (Resolução n. 303/2019/TCERO). (grifou-se)

⁵⁵ Anote-se que a Resolução n. 37/2006/TCE-RO dispõe sobre as atividades de recebimento, protocolização, autuação, tramitação, certificação e arquivamento de processos e documentos, relativo à processos físicos, portanto, a eles aplicados.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

pelo Departamento de Gestão Documental; a pedido das Unidades do Tribunal de Contas ou por determinação dos *relatores*, observados o ingresso de documentação na forma prevista na Resolução n. 303/2019/TCERO.

130. Diante disso, tem-se que, com o advento da Resolução n. 303/2019/TCERO, houve uma concomitância de normas que regem temas comuns, porém, paralelamente, estabeleceu-se um conflito intercultural no que diz respeito ao contexto em que cada norma se inseria.

131. A autuação de processo é, pois, ato de natureza eminentemente administrativa que objetiva a organização e o controle de processos que tramitam ou tramitarão no Tribunal de Contas, razão pela qual não exige manifestação jurisdicional, a exemplo da concepção adotada pelo Tribunal de Contas da União, conforme transcreve-se:

O Sistema e-Contas funciona integrado ao ambiente tecnológico do e-TCU (onde as unidades técnicas já gerenciam documentos e processos administrativos e de controle externo). Dessa forma, todas as operações afetas ao gerenciamento da prestação de contas das unidades da clientela, inclusive a atuação do processo, são realizadas pelas unidades técnicas (UT) dentro desse espaço do e-TCU.

A autuação dos processos de contas deve ser feita pela unidade técnica em até quinze dias da conclusão dos trabalhos pela autoridade supervisora da conta⁵⁶.
(grifou-se)

132. Destaque-se também por oportuno, o *princípio da formalidade automatizada*⁵⁷, donde se extrai que cada etapa processual acontece de acordo com as diretrizes previamente definidas no sistema próprio, segundo as regras aplicáveis à modalidade processual em questão, apartando-se, assim, da atuação manual dos escreventes, das partes, procuradores ou relatores, bem como superando aquilo que a doutrina chama de “*tempo neutro ou morto do processo*”, para referir-se ao período em que os

⁵⁶ Tribunal de Contas da União. Autuação de Processos de Contas Anuais e Extraordinárias. Sistema de Prestação de Contas e-Contas. Disponível em file:///C:/Users/990619/AppData/Local/Temp/Tutorial%20%20Autua_o%20do%20Processo%20de%20Contas.pdf. Acesso em 12.03.2023.

⁵⁷ ILVA, Samuelson Wagner de Araújo e. **Processo eletrônico. O impacto da Lei nº 11.419/2006 na mitigação da morosidade processual na prestação jurisdicional brasileira**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2553, 28 jun. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/15112>>. Acesso em: 12.03. 2023.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

autos ficam aguardando alguma providência sem andamentos, haja vista que em se tratando de processo eletrônico, os atos são feitos automaticamente.

133. Assim, com base na natureza jurídica e finalidade do ato de autuação; na previsão normativa quanto à sua origem, forma e requisitos; na alteração de sua procedimentalização em razão da superveniência do sistema eletrônico de tramitação documental e processual regulamentado por lei e adotado pelos Tribunais de Justiça e Tribunais de Contas das unidades da federação, estou convencido de que sua realização em processos no âmbito do Tribunal de Contas não se revela ato condicionado à reserva jurisdicional nem tampouco circunstancial.

134. Isso se dá porque, além dos motivos mencionados, no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, como regra, a autuação de processo decorre, em última análise, de autorização do corpo de julgadores.

135. Explica-se.

136. Nos anos de 2018 e 2019, foram publicadas duas resoluções que disciplinam a forma de início dos processos no âmbito do Tribunal de Contas: a) aquelas previamente planejadas por meio de sistemática dialógica, com a elaboração do Plano Anual de Fiscalizações (PAF) e Plano Anual de Análises de Contas (PAAC), que consubstanciam o Plano Integrado de Controle Externo (PICE), previstos pela Resolução n. 268/2018; b) aquelas que decorrem de provocação, interna ou externa, e que passam por um procedimento de seletividade, previsto na Resolução n. 291/2019.

137. Ou seja, como regra, os processos autuados no âmbito do Tribunal de Contas ou se referem a fiscalizações previamente planejadas e previstas nos planos de fiscalização e de contas (plano integrado de controle externo, cuja aprovação, modificação ou revisão se dá pelo Tribunal Pleno do Conselho Superior de Administração), ou se formam por provocações internas ou externas, que passam pelo procedimento de seletividade, com a consequente autorização do relator para processamento.

138. Assim, por considerar que, como regra, as fiscalizações para serem iniciadas têm – ou deveriam ter – autorização do relator ou do Tribunal Pleno do Conselho Superior de Administração, a sua mera autuação, como procedimento sistêmico para início formal do processo, dispensa manifestação jurisdicional.

139. Superada a questão da autuação, importante mencionar que superveniência do processo eletrônico no âmbito do Tribunal de Contas, impõe atentar também quanto à prática de outros atos processuais, além da autuação, e nesse sentido, reflete-se a respeito da competência para *juntada de*

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

50 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

documentos, apensamento e desentranhamento de peças de processos em trâmite, os quais, diferentemente da autuação, exigem juízo de valor quanto à conveniência e oportunidade para a sua prática ou mesmo quanto ao preenchimento de requisitos que lhes sejam próprios e que autorizem a sua realização.

140. Bem por isso e considerando que fora adotado o meio eletrônico na tramitação de documentos e processos, na comunicação, na transmissão de peças e atos processuais no âmbito do Tribunal de Contas, assim regulamentado pela Resolução n. 303/2019/TCERO, o regramento de *pedido de juntada de documentos e desentranhamento de peça* processual encontra-se disposto no art. 21, cujas hipóteses preveem: (i) *autorização pelo relator ou pelo presidente*, conforme o caso, quando o pedido for formulado pelo interessado ou por unidade do Tribunal de Contas (inciso I); (ii) *determinação do presidente ou do relator* nos processos de sua competência (inciso II) e (iii) *autorização do Secretário Geral de Controle Externo, por delegação*, desde que o documento não tenha subsidiado manifestação de órgão colegiado do Tribunal de Contas (inciso III).

141. De igual modo, ao *relator* incumbe a deliberação para a juntada ou não de documentos protocolados no Departamento de Gestão Documental – DGD, por quem não seja parte ou advogado habilitado a atuar no processo, por força do disposto no art. 18 do mesmo regramento.

142. Assim é que, nos termos da Resolução n. 303/2019/TCERO, a única possibilidade de que o ato seja praticado por alguém que não seja detentor de competência jurisdicional, encontra-se disposto no art. 21, inciso III, da Resolução 303/2016, e refere-se à possibilidade de que o Secretário Geral de Controle Externo, autorize previamente o desentranhamento desde que possua delegação para tal.

143. Entretanto, menciona-se que, a despeito da superveniência do processo eletrônico no Tribunal de Contas, assim regulamentado pela Resolução já mencionada, faz parte também do ordenamento jurídico interno a Resolução n. 037/2006/TCERO, que dispõe sobre as atividades de recebimento, protocolização, autuação, tramitação, certificação e arquivamento de processos e documentos físicos com as suas respectivas especificidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

144. Referida resolução, ainda vigente, prevê outra hipótese em que é possível o desentranhamento de peças processuais pelas Secretarias Gerais, nos casos em que há a juntada, por equívoco, de processos que deveriam regimentalmente constar de outro⁵⁸.

145. Assim, para além da hipótese prevista no art. 21, III, da Resolução n. 303, também é possível o desentranhamento de documentos juntados aos autos por equívoco, nos termos do art. 26, da Resolução n. 37/2006/TCERO, por determinação do Secretário-Geral.

146. Ainda no contexto da delimitação de atribuição para a prática de atos referentes à processos jurisdicionais, há que se refletir sobre a possibilidade de a Secretaria Geral de Controle Externo estabelecer *comunicação oficial* diretamente com o jurisdicionado em nome do Tribunal.

147. A questão não aponta em uma única direção e deve ser analisada com cautela. Isso porque em regra as comunicações oficiais são de responsabilidade do representante legal do Tribunal de Contas, ou quem for por ele designado, a exemplo das hipóteses de credenciamento e delegação; todavia, é razoável que determinadas funções da própria Corte de Contas possam ser executadas por Unidades que a compõem e, nessa condição, atuam em seu nome.

148. Nesse sentido, menciona-se que durante os trabalhos de fiscalização a cargo do Tribunal, o servidor deverá estar preparado para esclarecer questionamentos acerca das competências do Tribunal, bem como sobre normas pertinentes às ações de fiscalização, consoante previsto no art. 16, inciso I, do Código de Ética dos servidores da Corte; assim como também poderá estabelecer interlocução com o jurisdicionado para fins de obtenção de informações necessárias à instrução processual, conforme hipóteses e requisitos previsto na Resolução n. 177/2015/TCERO.

149. Pensa-se, ainda, na extensão e celeridade da atuação pedagógica do Tribunal de Contas por meio da interação da Unidade Técnica diretamente com os jurisdicionados. Acredita-se que para além da *forma de interlocução* (comunicação oficial), o cuidado deve se revelar em relação ao *seu conteúdo* e, nesse passo, o próprio Código de Ética interno traz a moldura dentro da qual deve se dar a atuação dos servidores integrantes das carreiras de auditoria, inspeção e controle externo; as vedações;

⁵⁸ Art. 26. O desentranhamento é a desanexação ou a retirada de documentos de um processo em tramitação, por determinação do Plenário, da Câmara, do Relator ou outra autoridade que presida a instrução processual, bem como por despacho dos titulares das Secretarias-Gerais, quando constatada a juntada em determinado processo, por equívoco, de documentos que deveriam regimentalmente constar de outro.

§ 1º O ato de desentranhamento será feito por servidor da própria unidade em que tramita o processo.

§ 2º Após o desentranhamento, o servidor lançará em folha própria o Termo de Desentranhamento com descrição minuciosa do ato, substituindo-se os documentos desentranhados pela respectiva folha do Termo.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

52 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

as limitações afetas às relações com o fiscalizado; e as consequências de eventual violação ao quanto nele disposto; assim como também a Corregedoria Geral do Tribunal tem se ocupado de recomendar aos servidores o devido cuidado e cautela no trato de informações institucionais, ainda que não sigilosas, a que tenha acesso em função do cargo que ocupam e das respectivas atribuições. (Recomendação n. 001/2021-CG), razão pela qual entende-se possível o estabelecimento de comunicação oficial de Unidade do Tribunal com o jurisdicionados, desde que com reserva de conteúdo.

150. Com esses dizeres, é possível estabelecer o que:

Premissa 20. No Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, dada a atual sistemática vigente, estabelecida pelas Resoluções 268/2018 e 291/2019, o início de processos/fiscalizações ocorre, como regra, quando há prévia previsão no Plano Integrado de Controle Externo (PICE), composto pelo Plano Anual de Fiscalizações (PAF) e Plano Anual de Análise de Contas (PAAC); ou quando a demanda, interna ou externa, passa por procedimento de seletividade. Em ambos os casos, o início da fiscalização e/ou processo decorre de prévia autorização de órgão julgador - no primeiro caso, do Tribunal Pleno do Conselho Superior de Administração; no segundo, do relator.

Premissa 21. Por considerar que o início da fiscalização e/ou processo se dá, como regra, mediante autorização do relator ou do Conselho Superior de Administração, a mera autuação, procedimento sistêmico para início formal do processo, dispensa manifestação jurisdicional.

Premissa 22. O Processo de Contas eletrônico (PCe), caracterizado pela automação das rotinas processuais e regido pelo princípio da formalidade automatizada possibilita que o processo no âmbito do Tribunal de Contas seja formado por autuação eletrônica de documentos externos e internos, de ofício pelo Departamento de Gestão Documental; a pedido das Unidades ou por determinação dos relatores, observados o ingresso de documentação na forma prevista na Resolução n. 303/2019/TCERO, não necessitando, portanto, de *manifestação jurisdicional* ou de *cuinho decisório prévio*, nem tampouco da ocorrência de *circunstâncias* que lhe autorizem ou favoreçam, conforme art. 13 da Resolução n. 303/2019/TCERO.

Premissa 23. A deliberação de juntada ou de desentranhamento de documento ou peça processual compete ao relator, e, ao Secretário-Geral de Controle Externo, por delegação, na hipótese de desentranhamento, desde que o documento não tenha subsidiado manifestação de órgão colegiado do Tribunal de Contas ou se trate de documento juntado por equívoco.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

Premissa 24. A comunicação oficial é atribuição do representante legal do Tribunal de Contas ou quem por ele for designado; entretanto, nas hipóteses em que Unidades Técnicas que o compõem estiverem atuando em seu nome na realização de trabalhos institucionais, poderão estabelecer interlocução direta com os jurisdicionados, desde que o conteúdo do ato seja estritamente *informativo* e/ou *pedagógico* e circunscrito às matérias de competência da Unidade, observadas em qualquer hipótese, as vedações, limitações e consequências previstas no Código de Ética do Tribunal de Contas.

7. TRIBUNAL DE CONTAS E A FUNÇÃO DE CONTROLE EXTERNO PREVENTIVO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Pontos abordados: emissão de alerta; controle preventivo; poder-dever; natureza jurídica do ato; regulamentação interna; processo de acompanhamento da gestão fiscal; relatório e termo de alerta fiscal; execução do ato; formalidades; competência formal; Secretário Geral de Controle Externo; autorização por órgão colegiado; princípio da celeridade e efetividade; processo em geral; competência; adoção de procedimento padronizado eletrônico; instrumental; requisitos legais do ato.

Questões de referência: (p)

Premissas: (25); (26); (27)

151. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu a *emissão de alerta* como valorosa ferramenta de controle preventivo de uso exclusivo dos Tribunais de Contas, cujo objetivo é evitar que riscos e desvios fiscais constatados nas gestões dos Poderes e órgãos autônomos concretizem-se com o término do exercício financeiro, afetando, por consequência, o equilíbrio das contas públicas, conforme disposto no art. 59, §1º da LRF.

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: [...] § 1º **Os Tribunais de Contas alertarão** os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

inciso II do art. 4º e no art. 9º; II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite; III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites; IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. (grifou-se)

152. Assim é que a lei nacional criou o instrumento; delimitou a competência privativa daquele que dele se valerá; estabeleceu as hipóteses em que deve ser utilizado (*numerus apertus*); sem consignar, contudo, maiores detalhamentos quanto à procedimentalização para a sua utilização, de modo que aos Tribunais de Contas das unidades federativas incumbe fazê-lo, atentando-se, em qualquer caso, à moldura mínima estabelecida pela própria lei, bem como aos efeitos por ela pretendidos.

153. Depreende-se que, conquanto a lei tenha conferido a fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público (*caput*, do art. 59), *somente aos Tribunais de Contas* fora atribuída a competência para a expedição e o manuseio do instrumento de alerta (§1º do mesmo dispositivo).

154. Destaca-se que o comando endereçado aos Tribunais de Contas pela LRF estabelece um poder-dever, consoante terminologia adotada – *alertarão* – o que dá a exata dimensão da relevância da atuação do órgão de controle externo para comunicar aos gestores sobre eventuais desvios fiscais, a fim de que adotem medidas preventivas que assegurem o equilíbrio das contas públicas.

155. A considerar a reflexão que se pretende estabelecer para a compreensão que se busca, é necessário, ainda que de forma muito abreviada, compreender a *natureza jurídica do ato*, pois é justamente ela que apontará a competência interna para a sua prática.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

156. Numa breve consulta à doutrina e jurisprudência é possível identificar que se trata de ato de natureza administrativa⁵⁹, informativa⁶⁰, instrumental⁶¹, preventiva⁶² e não decisória⁶³, a ser praticado pelo Tribunal de Contas que, após análise de documentos submetidos à sua unidade técnica, expede o ato prudencial de modo a possibilitar ao gestor público as correções de eventuais desvios fiscais antes mesmo do encerramento do exercício financeiro (arts. 52 e 54 da LRF).

157. Assim considerando, e conquanto a LRF não tenha disciplinado as formalidades para a emissão do ato, entende-se que a sua natureza jurídica sinaliza que ele deve conter os requisitos do ato administrativo amplamente abordados pela doutrina; e bem por isso, a despeito de o tema ser terreno fértil para reflexões, o que se impõe nesse ponto é saber se a Unidade Técnica da Secretaria Geral de Controle Externo possui competência para a emissão do alerta prudencial ou se se trata de ato a ser praticado pelo *relator*.

158. A esse respeito, verifica-se que os Tribunais de Contas, valendo-se de seu poder regulamentar, tem editado instrumentos normativos próprios com vistas ao cumprimento do *poder-dever* estabelecido na lei fiscal. No Tribunal de Contas da União, por exemplo, a Lei Complementar foi

⁵⁹ Nesse sentido, menciona-se o posicionamento do doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que assim menciona em sua clássica obra sobre Tribunais de Contas "... o alerta, consagrado na norma, tem, sob o aspecto formal, natureza jurídica de ato administrativo." Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 512.

⁶⁰ Sob a perspectiva informativa do alerta, transcreve-se as palavras do estudioso Luiz Henrique Lima, que assim faz o destaque: A função de prestar informações acerca dos trabalhos realizados, cálculos e dados consolidados, elementos e documentos a que tenha tido acesso tem como principais destinatários: [...]. Luiz Henrique Lima, p.114

⁶¹ A natureza instrumental revela-se na possibilidade de mudanças e correções dos rumos da gestão fiscal pelo gestor público que é alertado pelo órgão de controle.

⁶² A natureza preventiva pode ser extraída da própria exposição de Motivos da LRF, que em seu item 6, assim dispõe: "Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas e que **institui mecanismos prévios necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo**, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável. (grifou-se), ou ainda, Comunicado SGD n. 19/2015, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que assim dispôs: "Ao inserir na Lei de Responsabilidade Fiscal o §1º do art. 59, o legislador contou com a certeza de que os Tribunais de Contas exerceriam um controle sobre as contas públicas em tempo suficiente curto entre os atos de governo ou de gestão e seus efeitos, de maneira a poder empreender uma ação que possibilitasse ao administrador fazer uma correção de rota e retomar o equilíbrio na execução do orçamento. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/comunicado-sdg-192015>. Acesso em 11/03.2023.

⁶³ O Supremo Tribunal Federal (STF) que ao analisar o tema e reconhecer a constitucionalidade do art. 59, §1º, inciso IV⁶³, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 2238, assinalou que o *alerta consiste tão somente em advertência*, sem qualquer caráter decisório, senão vejamos: No julgamento cautelar, a plausibilidade da alegação foi negada, haja vista que se trata de dispositivo de mera advertência, não apresentando o potencial de ofender os direitos evocados. **De fato, o comando normativo em questão não toca ao Direito Financeiro Sancionador, pois busca à via da terapêutica preventiva por intermédio de articulação administrativa fulcrada no alerta prudencial diante de conjuntura fiscal presumivelmente adversa**. Por isso, julgo improcedente o pedido quanto ao art. 59, § 1º, IV, da LRF. (grifou-se)

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

regulamentada pela Resolução-TCU n. 142/2001, e lá se estabeleceu que a unidade técnica proporá ao relator do processo a expedição de alerta, por intermédio de aviso da Presidência do Tribunal.

159. Aqui a regulamentação sobreveio mediante aprovação da Resolução n. 173/2014/TCERO⁶⁴, ao dispor que a gestão fiscal será efetivada mediante a autuação de processo especial (*Processo de Acompanhamento da Gestão Fiscal*⁶⁵), cuja instrução será realizada a partir da coleta eletrônica de informações, relatórios periódicos, etc. (art. 4º), possibilitando que, havendo identificação de desconformidade fiscal pela unidade técnica do Tribunal de Contas, será encaminhado o Relatório e o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal ao gestor público e os respectivos resultados ao relator para conhecimento (art. 4º, inciso II, alínea f)⁶⁶.

160. Prevê ainda que finda a análise da última remessa de documentos fiscais, o *processo especial*, de natureza instrutória, será apensado às respectivas contas anuais, para subsidiar sua apreciação ou julgamento pelo *magistrado de contas* (art. 4º, inciso II, §4º).

161. Depreende-se que a competência para **alertar** é conferida pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal ao Tribunal de Contas e, quanto a isso não há qualquer dúvida, de modo que sua **expedição** deve ser efetivada por aquele a quem for formalmente conferida tal atribuição, respeitados, em qualquer hipótese, os limites para a prática de atos que, por sua natureza, são indelegáveis; assim como também observadas as **formalidades** necessárias à validade do próprio ato e, por fim, a concretude da **finalidade** pretendida pela lei.

162. Nesse cenário, o Colendo Tribunal Pleno do Conselho Superior de Administração desta Corte de Contas atribuiu *competência formal* ao Secretário Geral de Controle Externo (Resolução

⁶⁴ Resolução n. 173/2014/TCERO. Regulamenta os procedimentos referentes à tramitação e o processamento a serem adotados pelo Tribunal de Contas do Estado no acompanhamento e análise dos processos de fiscalização que versam sobre gestão fiscal, em cumprimento à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.

⁶⁵ Art. 2º. Os processos de acompanhamento e análise da gestão fiscal terão a seguinte classificação: I – Processo de Acompanhamento da Gestão Fiscal: destinado ao acompanhamento e análise eletrônica dos limites e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal pelas unidades técnicas, para fins de verificação se o Poder ou órgão cumpriu as normas específicas relativas à responsabilidade na gestão fiscal. II – Processo de Fiscalização de Atos da Gestão Fiscal: destinado a instruir ocorrências de irregularidades acusadas no processo de acompanhamento, decorrentes de infrações definidas nos incisos I a IV do art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000, e de descumprimentos à norma legal de natureza financeira prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e seus regulamentos.

⁶⁶ Art. 4º A constituição e a instrução do processo de acompanhamento de gestão fiscal sujeitam-se aos seguintes procedimentos: [...] II – na fase interna, conforme o art. 21, caput, §§2º e 3º da Instrução Normativa n. 039/2013/TCERO, respectivamente: [...] o envio dos documentos listados nas alíneas anteriores, via correio eletrônico ao Gestor, Controlador e Contador do respectivo Poder ou órgão, para fins de conhecimento e adoção de providências, bem como ao respectivo Relator e titular da Unidade Técnica responsável para fins de conhecimento, a exceção da certidão listada na alínea “d”,

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

57 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

n. 173/2014, art. 6º, §2º)⁶⁷ para a emissão do alerta previsto no art. 59, §1º, da LRF, aos titulares dos poderes e órgãos indicados na Instrução Normativa n. 72/2020 (*que revogou a IN 39/2013*), por entender que dessa forma se emprestaria maior celeridade e efetividade à sistemática.

163. Anote-se, entretanto, que a possibilidade de emissão de alerta (art. 59, §1º, da LRF) de que trata a Resolução n. 173/2014, pelo Secretário Geral de Controle Externo, incide tão somente no *Processo de Acompanhamento da Gestão Fiscal*, o qual servirá para subsidiar a apreciação ou o julgamento das contas anuais dos gestores, conforme o caso (art. 2º, II c/c art. 8º); e está limitada à realização de atividade formal, desvinculada, pois, de qualquer poder decisório.

164. Questão que exsurge neste cenário diz respeito à possibilidade de identificação das hipóteses legais e expedição automática de alerta por mecanismo eletrônico. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, dá o tom quanto à compatibilização da evolução do sistema de controle e a adoção de procedimentos padronizados e/ou eletrônicos para a coleta de informações exigidas pela lei, conforme se extrai do Manual de Acompanhamento editado pelo TCU⁶⁸:

Também podem ser utilizados **sistemas de busca automatizados**, que filtram informações nos bancos de dados disponíveis, comparando-as com os limites de tolerância definidos para cada variável de acompanhamento. Quando os limites de tolerância são observados, **alertas são emitidos e a UT pode iniciar os procedimentos de coleta e análise de dados para apurar as causas e solicitar correções de possíveis irregularidades ou de desempenho insatisfatório.** (grifou-se)

165. A tendência à utilização da tecnologia para coleta e cruzamento de informações e geração de relatórios sob os mais diversos enfoques, revela-se um caminho sem volta. Cita-se, a título ilustrativo, o Sistema Integrado de Auditoria Informatizada – SIAI, utilizado por Tribunais de Contas das Unidades da Federação, cuja finalidade foi assim explicada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte:

⁶⁷ Art. 6º O acompanhamento e análise da gestão fiscal será realizado da seguinte forma: [...] § 2º Objetivando assegurar **maior agilidade** e efetividade às decisões, o alerta previsto no art. 59, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000, **será expedido por via eletrônica** aos titulares dos Poderes e órgãos indicados no § 1º do art. 22 da Instrução Normativa nº 39/2013/TCE-RO, **cuja competência formal caberá ao Secretário Geral de Controle Externo.** (grifou-se).

⁶⁸ Manual de Acompanhamento do Tribunal de Contas da União. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/BC/B4/76/F4/A4A1F6107AD96FE6F18818A8/Manual_acompanhamento.pdf. Acesso em 02.02.2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

O SIAI foi desenvolvido com a finalidade de dinamizar a remessa e análise das contas dos entes jurisdicionados, dando maior agilidade e eficiência ao controle externo.

O sistema é composto por quatro módulos: Coleta, Recepção, Análise e Divulgação. O **módulo de Coleta**, instalado nos entes jurisdicionados, objetiva a remessa de dados aos Tribunal. O **módulo Recepção**, registra o processo no Protocolo Eletrônico do Tribunal após criteriosa validação das informações. O **terceiro módulo Análise**, auxilia o corpo de técnicos do TCE a proceder as suas análises, apuração de índices, levantamento de indícios, etc.. O **último módulo** é responsável pela divulgação dos dados a sociedade e também pela divulgação dos alertas aos órgãos. (grifou-se)

166. Na mesma direção caminha o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quanto à adoção de meios eletrônicos para a identificação das hipóteses de aplicabilidade de alerta prudencial, conforme se extrai do Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais, editada pelo TCE/SP⁶⁹, senão vejamos:

Mediante a implementação do Sistema Audesp, os alertas se tornaram automáticos, indicando a possibilidade de desvios como o déficit orçamentário, o aumento da dívida, o não cumprimento das restrições de último ano de mandato ou dos mínimos constitucionais da Educação e Saúde, bem assim a superação dos limites da despesa de pessoal e da dívida consolidada. [grifou-se]

167. Assim é que a manualização do *envio de documentação fiscal* pelos gestores públicos; as *conferências* e *geração de relatórios* pela unidade técnica dos Tribunais de Contas no modo tradicional, vem sendo substituída por mecanismos e sistemas de informatização, o que tem propiciado ao gestor tempo hábil para as correções fiscais necessárias antes do encerramento do período financeiro, e, por conseguinte, o cumprimento do espírito da lei.

168. Com esses dizeres, estabelece-se:

⁶⁹ A esse respeito, menciona-se também que a Corte de Contas paulistana, edita anualmente calendário das datas em que serão publicados, por Comunicado da Presidência, os ALERTAS, da Lei de Responsabilidade Fiscal para os Municípios e órgãos do Estado, a exemplo do material disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/ATO-GP-05-2019.pdf>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

Premissa 25. A emissão de alerta prudencial previsto no §1º do art. 59 da LRF é *poder-dever* privativo do Tribunal de Contas do Estado, e consiste em ato de natureza administrativa, informativa, instrumental, preventiva e não decisória, a ser efetivada pelo Secretário Geral de Controle Externo, nos termos e limites estabelecidos pela Resolução 173/2014/TCERO.

Premissa 26. A utilização de sistema eletrônico para a emissão automática de *alerta prudencial* prevista na LRF tem caráter instrumental para a prática de controle externo preventivo e deve atender, se implementada, aos requisitos legais da validade do ato administrativo, inclusive quanto à notificação formal do gestor público.

169. Acredita-se que a análise de questões afetas à utilização de mecanismo eletrônico de alerta prudencial à luz do devido processo legal, traz à tona, ainda que o debate possa ser realizado noutra oportunidade, alguma reflexão sobre o advento da utilização de Inteligência Artificial no âmbito do Tribunal de Contas, já ventilada por esta Corregedoria, no processo PCe 00437/23 (Acórdão ACSA-TC 00011/23), que tratou da primeira fase de correção ordinária realizada na Secretaria Geral de Controle Externo.

170. Naquela oportunidade, a Corregedoria propôs à Presidência e à SGCE que avaliassem a conveniência e oportunidade de “formar grupo de trabalho para a busca, seleção e implementação das ferramentas tecnológicas adequadas às necessidades daquela Secretaria, com o objetivo de promover a implantação ampla de inteligência artificial para fins de análises e demais serviços automatizados na execução das atividades de controle externo” (item VII, do Acórdão ACSA-TC 00011/23).

171. A análise feita nestes autos apenas reforça a necessidade de se buscar soluções tecnológicas para a melhoria da atuação do controle externo.

172. Em reforço ao quanto já tratado anteriormente, ressalto que *Direito e Tempo* caminham juntos, muito embora, nem sempre no mesmo compasso. Assim é que nosso tempo tem sido marcado por uma avalanche de inovações que o caracteriza e o diferencia de todos os que lhe antecederam, impondo a todos nós uma série de indagações que giram em torno de tentar compreender *o quanto e o quê* ainda seremos capazes de criar? E mais: conviveremos harmoniosamente com nossas criações? Ser-nos-ão úteis? Em que medida a criatura poderá substituir o seu criador?

173. As questões podem ser avaliadas e respondidas sob vários aspectos, mas a nós, como órgãos de fiscalização e controle; magistrados de contas; presidentes do processo e da instrução processual, a reflexão gira em torno de saber sobre a utilização da Inteligência Artificial na atividade de

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

60 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

controle, e, nesse sentido, conquanto o tema seja profícuo, valho-me da ocasião tão somente para consignar que nosso *Tempo* impõe a necessidade de reflexão, estudos, debates e tomada de decisões estratégicas com relação ao ingresso desse novo instrumento tecnológico que o *tempo* atual nos apresenta.

174. Como reforço de argumentação e para demonstrar que o processo de utilização de mecanismos de Inteligência Artificial está mais próximo do que possamos imaginar, valho-me do recente Acórdão 1139/2022⁷⁰ – Plenário, proferido no Processo 006.662/2021-8, em que o Tribunal de Contas da União realizou extensa avaliação do estágio do uso de Inteligência Artificial pelo governo federal, nos três poderes da República.

175. O Acórdão traz uma série de informações sinalizando a forma como países individualmente considerados⁷¹ ou unidos em regionais⁷² estão se movimentando na elaboração e implementação de estratégia para utilização de Inteligência Artificial, o que perpassa, inclusive pelo estabelecimento de legislação específica que dê suporte às ações em nível governamental.

176. No cenário interno, depreende-se que a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), alinhada às diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, assume o papel de nortear as ações do “*Estado brasileiro em prol do desenvolvimento das ações, em suas várias vertentes, que estimulem a pesquisa, inovação e desenvolvimento de soluções em Inteligência Artificial, bem como, seu uso consciente, ético e em prol de um futuro melhor*”⁷³, e se vale

⁷⁰Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A666220218/DTAUTUA CAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520. Acesso em 04.04.23.

⁷¹ A exemplo da Alemanha, Austrália, China, Estados Unidos da América, França, Reino Unido e México

⁷² A exemplo da União Europeia, Região Nórdico-báltica e Membro do G-7.

⁷³ Acórdão 1139 – Plenário do TCU.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

de um conjunto de diretrizes consolidadas a partir de princípios⁷⁴, objetivos⁷⁵ e eixos⁷⁶, assim estabelecidos pela Portaria MCTI 4.617/2021.

177. A utilização da Inteligência Artificial em atividades de controle externo, também é mencionada no processo de avaliação realizada pelo TCU, e, considerando as especificidades descritas, transcreve-se, neste ponto, o que importa ao presente feito:

As tecnologias de IA, em especial as referentes à aprendizagem de máquina, já vêm sendo utilizadas e proporcionando maior produtividade e precisão às atividades de controle. Historicamente, a auditoria dependia de amostragem para identificar os riscos. Essa abordagem não leva em consideração a maioria das informações disponíveis e depende do processamento manual. Com o aprendizado de máquina, os auditores podem tratar e analisar grandes volumes de dados para identificar anomalias e transações de alto risco que podem ser posteriormente analisadas mais detalhadamente. Conforme argumenta a Intosai, a IA pode facilitar o processo de auditoria pública, pois ajuda a realizar muitas tarefas demoradas com mais eficiência. Nesse contexto, a IA pode ser aplicada em áreas como: a) Automação de processos robóticos (RPA): muitas tarefas de auditoria iterativa podem ser executadas com mais eficiência usando a RPA. Depois que os dados das entidades auditadas são carregados no sistema do órgão fiscalizador, a RPA pode identificar inconsistências e outliers que os auditores humanos podem então resolver; b) Ferramentas de otimização de pesquisa: os algoritmos de IA podem ser usados para classificar e agrupar entidades, enquanto um mecanismo de risco projetado por IA pode calcular uma pontuação na natureza crescente do risco; c) Rede Neural Artificial: as redes neurais artificiais reconhecem e memorizam dados ou padrões de transação, de forma que com base em problemas ou observações identificadas em auditorias anteriores, podem-se detectar casos semelhantes; d)

⁷⁴ : (i) crescimento inclusivo, o desenvolvimento sustentável e o bem-estar; (ii) valores centrados no ser humano e na equidade; (iii) transparência e explicabilidade; (iv) robustez, segurança e proteção e; (v) a responsabilização ou a prestação de contas (accountability). Acórdão Disponível em: file:///C:/Users/990619/AppData/Local/Temp/idSisdoc_24240334v6-79%20-%20RELATORIO-MIN-AC-2021-10-7-1.pdf. Acesso em 04.04.23.

⁷⁵ contribuir para a elaboração de princípios éticos para o desenvolvimento e uso de IA responsáveis; (ii) promover investimentos sustentados em pesquisa e desenvolvimento em IA; (iii) remover barreiras à inovação em IA; (iv) capacitar e formar profissionais para o ecossistema da IA; (v) estimular a inovação e o desenvolvimento da IA brasileira em ambiente internacional; e (vi) promover ambiente de cooperação entre os entes públicos e privados, a indústria e os centros de pesquisas para o desenvolvimento da Inteligência Artificial. Disponível em: file:///C:/Users/990619/AppData/Local/Temp/idSisdoc_24240334v6-79%20-%20RELATORIO-MIN-AC-2021-10-7-1.pdf. Acesso em 04.04.23.

⁷⁶ Eixos transversais: 1) legislação, regulação e uso ético; 2) Governança de IA; 3) Aspectos internacionais. Eixos Verticais: 4) qualificações para um futuro digital; 5) Força de trabalho e capacitação; 6) Pesquisa, desenvolvimento, inovação, empreendedorismo, 7) aplicação nos setores produtivos; 8) Aplicação no poder público e 9) Segurança Pública. Disponível em: file:///C:/Users/990619/AppData/Local/Temp/idSisdoc_24240334v6-79%20-%20RELATORIO-MIN-AC-2021-10-7-1.pdf. Acesso em 04.04.23.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

Extração de informações e mineração de dados: a IA pode ser usada para coletar, agrupar, extrair e analisar receitas e despesas do governo armazenadas em vários sistemas. Os algoritmos também podem confrontar dados de importação e exportação de sistemas integrados para identificar anomalias rapidamente; e) Processamento de linguagem natural: esses algoritmos podem automatizar as classificações de observação de auditoria com base em dados históricos para aprender critérios e aplicar regras semelhantes para automação de tarefas. Dessa forma, o uso de tecnologias de IA permite que o auditor se concentre nas áreas de maior risco na auditoria, reduzindo os custos envolvidos na atividade e indo ao encontro do momento atual por que passam os órgãos de controle da Administração Pública no tocante à diminuição de seus quadros de colaboradores.

178. A decisão colegiada enumera ainda algumas soluções que estão sendo desenvolvidas e utilizadas pelo Tribunal de Contas da União no desempenho de suas atividades de auditoria, a saber: sistemas Alice (Análise de Licitações e Editais), Monica (Monitoramento Integrado para o Controle de Aquisições), Adele (Análise de Disputa em Licitações Eletrônicas), Sofia (Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios para o Auditor), Carina (Crawler e Analisador de Registros da Imprensa Nacional), e Ágata (Aplicação Geradora de Análise Textual com Aprendizado).

179. Por fim, ao tempo em que destaca-se as palavras do Ministro Aroldo Cedraz, relator do processo⁷⁷, faz-se o registro dos encaminhamentos adotados pela Corte de Contas Federal:

O que disse o ministro-relator:

Análises semânticas de textos com base em algoritmos inteligentes e modernos poderiam alavancar avanços na área processual. Além disso, muitas decisões são repetitivas. São dezenas, centenas e até milhares de vezes que **decidimos questões repetidas usando a boa, demorada e cara inteligência natural.**

A situação fiscal é grave e tão permanente que nem considero mais como uma crise. Daí a importância de as lideranças estarem atentas ao não retrocesso. Como exemplo disso temos as chamadas **tecnologias exponenciais: além da IA, o blockchain e o metaverso** despontam com resultados muito maiores que os investimentos.

⁷⁷Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-uso-de-inteligencia-artificial-pelo-governo-federal.htm>. Acesso em 04.04.2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

O TCU é destaque em inteligência artificial na Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). **Já temos alguns sistemas de robôs que foram desenvolvidos pelo próprio Tribunal.** Para tanto, nossos parâmetros foram a ausência de preconceitos nos algoritmos, bem como a transparência em seu processamento.

Deliberações

Diante desse quadro, o TCU decidiu, nesta quarta-feira (25/5/22), que **vai continuar acompanhando o nível de maturidade** em inteligência artificial das instituições federais. Para tanto, a Corte de Contas vai desenvolver um sistema referencial de auditoria próprio para fiscalizar a IA.

O Tribunal também vai avaliar a implementação da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial. E ainda será editado pelo TCU um **guia com parâmetros e riscos para auxiliar gestores públicos** na contratação ou desenvolvimento de soluções de inteligência artificial

180. Conquanto pudesse me valer de inúmeros recortes doutrinários ou casuísticos a respeito do tema, optei por circunscrever esta breve pesquisa na esfera de atuação do Tribunal de Contas, valendo-se para tanto do TCU como unidade paradigma, e finalizo por concluir que a superveniência e a convivência com sistemas decorrentes das tecnologias dos tempos atuais, a exemplo do Inteligência Artificial, é uma verdade insofismável e tanto mais sentiremos, quanto mais resistirmos e nos retardarmos a ela.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

181. De acordo com tudo o que fora apresentado no Memorando n. 20/2022/GCWCSC, que inaugurou a presente consulta, entendo que, apesar das diversas particularidades atinentes ao Tribunal de Contas e da ausência um código normativo unificado, restou demonstrada a necessidade de serem implementadas medidas que possam clarificar o entendimento acerca da competência para a prática de atos procedimentais no âmbito desta Corte de Contas.

182. É consenso que, atualmente, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia dispõe de um compêndio normativo, por vezes desatualizado, por vezes confuso, haja vista a coexistência de algumas normas, as quais ainda detém a vigência para regular situações análogas. Como exemplo,

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

64 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

podemos citar a Resolução n. 37/2006/TCERO, que trata dos atos relativos ao processo físico, e a Resolução n. 303/2019/TCERO, que trata do processo de contas eletrônico no âmbito do Tribunal.

183. Nisso reside a necessidade de que seja realizada a presente reflexão. É necessário não somente uma releitura e, conseqüentemente, uma atualização de nossas normas. É necessário também que as competências de todos os atores processuais sejam bem delimitadas, de modo que as garantias constitucionais estejam garantidas.

184. Por esse motivo, na busca por colaborar com esse debate de ideias acerca das competências ora conferidas exclusivamente ao magistrado de contas, ora conferida ao corpo de auditores da Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE, foram erigidas premissas para os questionamentos trazidos a esta Corregedoria que, no meu entender, podem servir como balizas para normativas vindouras.

185. Portanto, considerando as questões formuladas a esta Corregedoria Geral e sua competência para o exercício de atividade orientativa e correccional no âmbito do Tribunal de Contas, é o presente expediente para respondê-las com os fundamentos expostos ao longo da presente manifestação, que, de forma resumida expressam-se de acordo com as seguintes premissas:

- a) Em relação à instrução jurídico-processual dos processos de contas e considerando-se as normas constitucionais processuais aplicáveis ao devido processo legal substancial e, destacadamente, o artigo 11 da Lei Complementar n. 154, de 1996, a competência do Conselheiro de presidir o processo é privativa ou exclusiva? A presidência do processo de contas pode ser exercida pela Secretaria Geral de Controle Externo? Em que consiste o ato de presidir a relação jurídico-processual de contas?

Premissa 1. *A função constitucional do Tribunal de Contas é exclusiva de controle externo; suas competências primárias em sentido amplo são de naturezas diversas (fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa e corretiva) e resultam na autoridade conferida pela Constituição Federal para a realização de competência jurisdicional pelo magistrado de contas – conselheiro, segundo poderes e prerrogativas que lhes são próprios, bem como competências e atribuições específicas vocacionadas ao cumprimento de sua função precípua*

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

65 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

***Premissa 5.** A presidência do processo de contas em sentido amplo é competência do relator, a quem incumbe o saneamento, a instrução e o julgamento do feito, mediante o exercício de poderes que lhes são próprios e exclusivos, a exemplo do poder de relatoria, poder de coerção, poder de instrução, poder de decisão, poder geral de cautela, poder cautelar e poder sancionador.*

A competência para presidir o processo é, pois, privativa do relator e consiste no exercício de função jurisdicional mediante o uso de poderes e prerrogativas que lhes são próprios, para o cumprimento da função constitucional de controle externo e com a finalidade última de pacificação social.

- b) À luz das normas constitucionais processuais que regem a matéria, a competência jurisdicional de controle externo pode ser objeto de delegação aos demais sujeitos processuais (SGCE e/ou MPC)? Se delegável, quais atos são susceptíveis de delegação, em quais situações, em que momento e qual a extensão dessa delegação?

***Premissa 6.** A presidência da instrução processual é de competência do relator, que no exercício dessa condição, pode delegar, mediante despacho, competência a titular de Unidade Técnica do Tribunal (de forma individual e especificamente em cada processo ou de forma geral, abrangendo os processos de sua competência) para determinar diligência e outras providências que não envolvam o mérito do feito, nem tampouco a gestão de prova, uma vez que esta é inerente ao poder de saneamento do processo, atribuição própria do relator no exercício de sua competência.*

***Premissa 8.** A possibilidade de delegação prevista no §1º do art. 247, do RITCERO, nos moldes e segundo os requisitos ali estabelecidos, não significa, em hipótese alguma, delegação de competência jurisdicional de controle externo, considerando-se que tão só ao magistrado de contas, autoridade imparcial e independente, é outorgada a competência estatal para solucionar conflitos, dizer o direito no caso*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

concreto e promover a pacificação social, inclusive com a possibilidade real de gerar consequências na esfera dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo a partir das decisões que proferir.

- c) A interpretação sistemática do artigo 86, caput e inciso III, da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c o artigo 73, caput e inciso III, e o artigo 74, caput e §§ 1º ao 3º, ambos do RI-TCE-RO, para os fins de aperfeiçoamento dos trabalhos de auditoria e inspeção, quanto ao escrutínio levado a efeito pela equipe de auditoria e/ou de inspeção, trata-se de uma requisição (natureza jurídica mandamental – ordem) ou de um requerimento (natureza jurídica de solicitação/pedido) manejado ao gestor/responsável? E no caso de descumprimento, qual o procedimento que deverá ser adotado pelo presidente da equipe de auditoria/inspeção exigível pela matéria?

Os poderes ordenatórios e mandamentais decorrem do poder jurisdicional constitucionalmente conferido ao relator, a exemplo do poder de coerção, porquanto somente ele pode impor obrigação de fazer ou não fazer e aplicar sanção por ocasião de seu eventual descumprimento (poder sancionador). Entretanto, não é incomum a utilização dos termos “requisição” e “solicitação” em dispositivos normativos sem considerar sua própria natureza jurídica, assim como acontece nos normativos pátrios de uma maneira geral. Desta feita, e considerando que o agente público deve observar os limites de suas competências e atribuições para o exercício de sua função, a ele, e ao aplicador do direito, deve recair a responsabilidade de buscar o sentido pretendido pela norma, num ou noutro caso, para a sua aplicação no caso concreto.

Premissa 5. *A presidência do processo de contas em sentido amplo é competência do relator, a quem incumbe o saneamento, a instrução e o julgamento do feito, mediante o exercício de poderes que lhes são próprios e exclusivos, a exemplo do poder de relatoria, poder de coerção (v.g. imposição de obrigação de fazer e não fazer), poder de instrução, poder de decisão, poder geral de cautela, poder cautelar e poder sancionador.*

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

67 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

Premissa 13. *Carecendo o processo de contas lato sensu de elementos necessários à formação de opinião técnica preliminar sobre o objeto do processo e as circunstâncias que o afetem, o superior imediato ou o presidente da equipe de fiscalização, nesta condição, adotará as providências preliminares pertinentes para o caso concreto, com fundamento no item 5.2 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 177/2015 do TCERO.*

Premissa 14. *Em caso de não atendimento à requisição de documento e informação realizada mediante ofício, assinado por presidente da equipe de fiscalização para fins de formação de opinião técnica preliminar, esta poderá ser reiterada nos mesmos moldes da primeira, com fixação de prazo máximo de 24 horas para atendimento e caso persista a negativa, o fato deverá ser comunicado às instâncias superiores para ciência do relator, com vistas à adoção das medidas previstas no art. 74, §1º, do RITCERO, conforme disposto no item 5.2 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 177/2015 do TCERO.*

- d) A Secretaria Geral de Controle Externo possui atribuição legal para, por decisão unilateral própria, autuar processo? Se sim, em quais circunstâncias? Qual a natureza jurídica – administrativa e/ou judicante – do ato de autuação processual?

Premissa 20. *No Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, dada a atual sistemática vigente, estabelecida pelas Resoluções 268/2018 e 291/2019, o início de processos/fiscalizações ocorre, como regra, quando há prévia previsão no Plano Integrado de Controle Externo (PICE), composto pelo Plano Anual de Fiscalizações (PAF) e Plano Anual de Análise de Contas (PAAC); ou quando a demanda, interna ou externa, passa por procedimento de seletividade. Em ambos os casos, o início da fiscalização e/ou processo decorre de prévia autorização de órgão julgador - no primeiro caso, do Tribunal Pleno do Conselho Superior de Administração; no segundo, do relator.*

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

68 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

***Premissa 21.** Por considerar que o início da fiscalização e/ou processo se dá, como regra, mediante autorização do relator ou do Conselho Superior de Administração, a mera autuação, procedimento sistêmico para início formal do processo, dispensa manifestação jurisdicional.*

***Premissa 22.** O Processo de Contas eletrônico (PCe), caracterizado pela automação das rotinas processuais e regido pelo princípio da formalidade automatizada possibilita que o processo no âmbito do Tribunal de Contas seja formado por autuação eletrônica de documentos externos e internos, de ofício pelo Departamento de Gestão Documental; a pedido das Unidades ou por determinação dos relatores, observados o ingresso de documentação na forma prevista na Resolução n. 303/2019/TCERO, não necessitando, portanto, de manifestação jurisdicional ou de cunho decisório prévio, nem tampouco da ocorrência de circunstâncias que lhe autorizem ou favoreçam, conforme art. 13 da Resolução n. 303/2019/TCERO.*

- e) A Secretaria Geral de Controle Externo pode estabelecer comunicação oficial diretamente com o jurisdicionado em nome do Tribunal? Se afirmativo, em quais situações?

***Premissa 24.** A comunicação oficial é atribuição do representante legal do Tribunal de Contas ou quem por ele for designado; entretanto, nas hipóteses em que Unidades Técnicas que o compõem estiverem atuando em seu nome na realização de trabalhos institucionais, poderão estabelecer interlocução direta com os jurisdicionados, desde que o conteúdo do ato seja estritamente informativo e/ou pedagógico e circunscrito às matérias de competência da Unidade, observados em qualquer hipótese, as vedações, limitações e consequências previstas no Código de Ética do Tribunal de Contas.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

- f) A Secretaria Geral de Controle Externo e o Ministério Público de Contas, *a sponte própria* podem diligenciar sem o conhecimento e autorização prévia do Relator nos casos de processos já autuados? Se sim, em quais processos e sob quais condições?

Premissa 12. *A distinção entre fase preliminar e fase processual, nas hipóteses em que forem compatíveis com a natureza do processo e com as espécies que ele possa comportar, estabelecerá a linha divisória para a condução das atividades inerentes a sua natureza, observadas, em qualquer hipótese, as respectivas atribuições, assim compreendidas como as funções específicas dentro das próprias competências legais, nos exatos limites da fase em que estiver atuando: (a) à Unidade Técnica da Secretaria Geral de Controle Externo, quando se tratar de atividades preliminares ao processo de contas lato sensu, com vistas ao tratamento e a seleção de informações; análise de comunicado de irregularidades recepcionados pelo Tribunal de Contas, bem como quanto às evidências referentes à autoria e materialidade que justifique a ação estatal; (b) ao magistrado de contas – relator –, quando se tratar de atividades processuais realizadas em processo de contas lato sensu.*

Premissa 15. *Independentemente da espécie de processo de contas lato sensu, a juntada de documento como elemento probatório deve ocorrer antes da citação do responsável, entretanto, eventual necessidade de complementação de instrução processual, deverá ser requerida ao seu relator, quando sua obtenção demandar a prática de ato administrativo pela Unidade Técnica da SGCE (e não tiver havido delegação por parte do relator), ou, submetida à convalidação quando sua aquisição ocorrer por sistemas automatizados de informações ou não depender da prática de ato pela Unidade, observado em qualquer hipótese, o princípio do contraditório e da ampla defesa.*

Premissa 16. *Configurada hipótese em que a colheita de informações e/ou evidência não possa aguardar o tramitar processual, é possível, em razão do princípio da celeridade e economia processual, que a Unidade do Controle Externo do Tribunal*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

de Contas, no exercício do poder de investigação, nesta qualidade, excepcionalmente, realize os atos necessários à sua obtenção, observada suas atribuições para a apuração de irregularidades ou ilegalidades, ficando o ato comissivo condicionado à oportuna análise e convalidação daquele que preside a instrução processual com as atribuições que lhes são inerentes.

Premissa 17. *Quando o Ministério Público de Contas estiver atuando como custos legis nos processos de contas lato sensu, poderá solicitar ao relator, presidente da instrução processual, a qualquer tempo, a reabertura da instrução processual ou a realização de diligência para coleta de informações que lhe pareçam indispensáveis.*

Premissa 18. *Quando o Ministério Público de Contas estiver atuando no exercício de seu poder investigatório visando apuração de fato de que tome ciência por qualquer meio, ou levado ao seu conhecimento como notícia de irregularidade, tratando-se de fase preliminar ou antecedente ao processo, ao Procurador de Contas, no âmbito de suas atribuições, incumbe a condução do procedimento investigatório, cujo conjunto probatório servirá de base para representação ao Tribunal de Contas, se for o caso.*

Premissa 19. *A gestão probatória é atribuição afeta ao relator do processo em razão de sua competência para o exercício da presidência da instrução processual (art. 247 do RITCERO), a quem compete, durante esta fase, inadmitir no processo as provas obtidas por meio ilícito (art. 254 do RITCERO) e negar a sua juntada ou determinar o seu desentranhamento quando se tratar de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (§§ 1º e 2º do art. 162 do RITCU78), ainda que obtidas na fase preliminar.*

- g) O Presidente do TCE/RO pode, de ofício ou a pedido da SGCE e/ou do MPC, determinar a realização de medidas processuais em sede de auditoria ou inspeções para

⁷⁸ Regimento Interno do TCU. Art. 162. As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.

§1º O relator, em decisão fundamentada, negará a juntada de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

71 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

sindicar objeto constante em processo já autuado e em trâmite neste Tribunal? Se sim, em quais hipóteses e em que circunstâncias?

***Premissa 9.** O credenciamento realizado pelo presidente do Tribunal de Contas a servidor que exerça função específica de controle externo conferindo-lhe prerrogativas para desempenhar funções de inspeções e auditoria em nome da Corte, inclusive quanto ao poder de requisição, ou a sua delegação para que dirigente de Unidade Técnica da Secretaria o façam, tem natureza de ato administrativo discricionário, precário e transitório, em nada se confundindo, portanto, com a prática de ato processual.*

***Premissa 10.** O presidente do Tribunal de Contas não poderá, em regra, atuar de ofício em processos em trâmite, senão mediante prévia manifestação de seu relator – magistrado de contas – a quem incumbe os atos de instrução e saneamento, salvo, em hipóteses previstas em lei, a exemplo do disposto no caput do art. 73 do RITCERO e no §2º do art. 71 do mesmo diploma legal, que, por se tratarem de excepcionalidade, devem abranger tão somente os casos que especificam e serem interpretadas restritivamente.*

- h) A Secretaria Geral de Controle Externo pode, unilateralmente, constituir obrigação de fazer e não fazer aos jurisdicionados deste Tribunal de Contas? Se sim, em quais condições processuais?

Os poderes ordenatórios e mandamentais decorrem do poder jurisdicional constitucionalmente conferido ao relator, a exemplo do poder de coerção, porquanto somente ele pode impor obrigação de fazer ou não fazer e aplicar sanção por ocasião de seu eventual descumprimento (poder sancionador).

***Premissa 5.** A presidência do processo de contas em sentido amplo é competência do relator, a quem incumbe o saneamento, a instrução e o julgamento do feito, mediante*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

o exercício de poderes que lhes são próprios e exclusivos, a exemplo do poder de relatoria, poder de coerção, poder de instrução, poder de decisão, poder geral de cautela, poder cautelar e poder sancionador.

- i) A Secretaria Geral de Controle Externo tem poder jurídico para requisitar documentos, informações e outros dados da unidade jurisdicionada para os fins de realizar a instrução dos autos do processo de contas, sem o conhecimento do Relator? Se sim, em que situações e quais os requisitos para tanto?

Premissa 13. *Carecendo o processo de contas lato sensu de elementos necessários à formação de opinião técnica preliminar sobre o objeto do processo e as circunstâncias que o afetem, o superior imediato ou o presidente da equipe de fiscalização, nesta condição, adotará as providências preliminares pertinentes para o caso concreto, com fundamento no item 5.2 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 177 do TCERO.*

Premissa 15. *Independentemente da espécie de processo de contas lato sensu, a juntada de documento como elemento probatório deve ocorrer antes da citação do responsável, entretanto, eventual necessidade de complementação de instrução processual, deverá ser requerida ao seu relator, quando sua obtenção demandar a prática de ato administrativo pela Unidade Técnica da SGCE (e não tiver havido delegação por parte do relator), ou, submetida à convalidação quando sua aquisição ocorrer por sistemas automatizados de informações ou não depender da prática de ato pela Unidade, observado em qualquer hipótese, o princípio do contraditório e da ampla defesa.*

Premissa 16. *Configurada hipótese em que a colheita de informações e/ou evidências não possa aguardar o tramitar processual, é possível, em razão do princípio da celeridade e economia processual, que a Unidade do Controle Externo do Tribunal de Contas, no exercício do seu poder de investigação, nessa qualidade,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

excepcionalmente, realize os atos necessários à sua obtenção, observada suas atribuições para a apuração de irregularidades ou ilegalidades, ficando o ato comissivo condicionado a oportuna análise e convalidação daquele que preside a instrução processual com as atribuições que lhes são inerentes.

Premissa 19. *A gestão probatória é atribuição afeta ao relator do processo em razão de sua competência para o exercício da presidência da instrução processual (art. 247 do RITCERO), a quem compete, durante esta fase, inadmitir no processo as provas obtidas por meio ilícito (art. 254 do RITCERO) e negar a sua juntada ou determinar o seu desentranhamento quando se tratar de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (§§ 1º e 2º do art. 162 do RITCU79), ainda que obtidas na fase preliminar.*

- j) A Secretaria Geral de Controle Externo pode, em sede de requisição, assinar prazo diretamente a jurisdicionado, inclusive sob pena de multa? Se afirmativo, em quais situações processuais?

O Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução 177/2015/TCERO permite a adoção de providências preliminares à instrução do feito nesta fase processual, inclusive com a possibilidade de requisição de documentos e informações com limitação de prazo para atendimento; reiteração do pedido e por fim, encaminhamento do feito ao relator, em caso de não atendimento.

Premissa 13. *Carecendo o processo de contas lato sensu de elementos necessários à formação de opinião técnica preliminar sobre o objeto do processo e as circunstâncias que o afetem, o superior imediato ou o presidente da equipe de fiscalização, nesta condição, adotará as providências preliminares pertinentes para o caso concreto, com*

⁷⁹ Regimento Interno do TCU. Art. 162. As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.

§1º O relator, em decisão fundamentada, negará a juntada de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

74 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

fundamento no item 5.2 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 177/2015 do TCERO.

Premissa 15. *Independentemente da espécie de processo de contas lato sensu, a juntada de documento como elemento probatório deve ocorrer antes da citação do responsável, entretanto, eventual necessidade de complementação de instrução processual, deverá ser requerida ao seu relator, quando sua obtenção demandar a prática de ato administrativo pela Unidade Técnica da SGCE (e não tiver havido delegação por parte do relator), ou, submetida à convalidação quando sua aquisição ocorrer por sistemas automatizados de informações ou não depender da prática de ato pela Unidade, observado em qualquer hipótese, o princípio do contraditório e da ampla defesa.*

- k) O descumprimento da determinação eventualmente lavrada pela Secretaria Geral de Controle Externo sujeita o jurisdicionado a penalização pecuniária? Se sim, em quais hipóteses?

A aplicação de pena pecuniária decorre do exercício de competência jurisdicional constitucional do relator e como decorrência, do poder sancionatório, ambos indelegáveis.

Premissa 5. *A presidência do processo de contas em sentido amplo é competência do relator, a quem incumbe o saneamento, a instrução e o julgamento do feito, mediante o exercício de poderes que lhes são próprios e exclusivos, a exemplo do poder de relatoria, poder de coerção, poder de instrução, poder de decisão, poder geral de cautela, poder cautelar e poder sancionador.*

- l) O gestor/jurisdicionado que desejar recorrer de alguma requisição da Secretaria Geral de Controle Externo, deverá fazê-la diretamente à SGCE ou ao Relator dos autos?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

A direção do processo de contas lato sensu e a presidência da instrução processual são competências do relator, para todas as fases e atos do processo, indistintamente seja na fase destinada ao seu saneamento ou não, de modo que eventual pedido deve ser a ele endereçado ou mesmo por ele analisado para fins de chamar o feito a ordem, quando for o caso. Ademais, em se tratando de eventual recurso propriamente dito, há que se atentar ao princípio da taxatividade para fins de seu processamento.

Premissa 5. *A presidência do processo de contas em sentido amplo é competência do relator, a quem incumbe o saneamento, a instrução e o julgamento do feito, mediante o exercício de poderes que lhes são próprios e exclusivos, a exemplo do poder de relatoria, poder de coerção, poder de instrução, poder de decisão, poder geral de cautela, poder cautelar e poder sancionador.*

- m) A Secretaria Geral de Controle Externo pode realizar a juntada de documentos, em processos autuados, que não façam parte ou integrem o relatório técnico que venham integrar os autos?

Premissa 23. *A deliberação de juntada ou de desentranhamento de documento ou peça processual compete ao relator, e, ao Secretário-Geral de Controle Externo, por delegação, na hipótese de desentranhamento, desde que o documento não tenha subsidiado manifestação de órgão colegiado do Tribunal de Contas, ou se trate de documento juntado por equívoco.*

Premissa 15. *Independentemente da espécie de processo de contas lato sensu, a juntada de documento como elemento probatório deve ocorrer antes da citação do responsável, entretanto, eventual necessidade de complementação de instrução processual, deverá ser requerida ao seu relator, quando sua obtenção demandar a prática de ato administrativo pela Unidade Técnica da SGCE (e não tiver havido delegação por parte do relator), ou, submetida à convalidação quando sua aquisição ocorrer por sistemas automatizados de informações ou não depender da prática de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

ato pela Unidade, observado em qualquer hipótese, o princípio do contraditório e da ampla defesa.

Premissa 16. *Configurada hipótese em que a colheita de informações e/ou evidências não possa aguardar o tramitar processual, é possível, em razão do princípio da celeridade e economia processual, que a Unidade do Controle Externo do Tribunal de Contas, no exercício do seu poder de investigação, nessa qualidade, excepcionalmente, realize os atos necessários à sua obtenção, observada suas atribuições para a apuração de irregularidades ou ilegalidades, ficando o ato comissivo condicionado a oportuna análise e convalidação daquele que preside a instrução processual com as atribuições que lhes são inerentes.*

- n) Ao corpo de auditores da SGCE, incluindo o Secretário-Geral de Controle Externo, é permitido promover, *sponte própria* (ou seja, sem a deliberação do Relator dos autos), apensamentos e desentranhamentos de peça de autos do processo?

O apensamento de documento ou peça de informação deve ser entendido para os fins pretendidos como vinculação entre processos, em razão de sua natureza eletrônica.

Premissa 23. *A deliberação de juntada, apensamento ou de desentranhamento de documento ou peça processual compete ao relator, e, ao Secretário-Geral de Controle Externo, por delegação, na hipótese de desentranhamento, desde que o documento não tenha subsidiado manifestação de órgão colegiado do Tribunal de Contas.*

- o) A Secretaria Geral de Controle Externo tem autorização legal para, *de per si*, arquivar processo? Caso não possa, qual seria o procedimento a ser adotado?

Premissa 11. *O ato de arquivamento decorre de conteúdo decisório, conquanto possa ser praticado por ato processual de natureza não decisória, após análise quanto à existência das hipóteses que o justifica, assim empreendida pelo relator, não se aplicando, a possibilidade de delegação prevista no §1º do art. 247 do RITCE/RO,*

Acórdão ACSA-TC 00016/23 referente ao processo 00841/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

77 de 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

haja vista a natureza do seu conteúdo. A exceção à regra é prevista no art. 6º, parágrafo único, da Portaria Conjunta n. 002/2023-GABPRES-CG, que disciplina o procedimento a ser adotado em caso de comunicados de irregularidades informais.

Premissa 21. *O Sistema Eletrônico de Informações (SEI), como sistema oficial e único de gestão de processo eletrônico administrativo e gestão documental será utilizado para encadernação de documentos obtidos na fase pré-processual, assim compreendidos como aqueles atinentes às atividades de diligências ou requerimentos diversos que se prestem à verificação de justa causa para o início da atuação estatal por meio de processo de contas lato sensu, promovido pela Unidade Técnica de Controle Externo, hipótese em que, ao seu término, deverá, necessariamente, ser encaminhado ao respectivo relator para que delibere quanto à conclusão ou autuação do caderno informativo (SEI) como processo propriamente dito (PC-e).*

- p) A Secretaria Geral de Controle Externo possui atribuição funcional para, por si própria, expedir alerta direcionado à jurisdicionados deste Tribunal? Em tal caso, qual é o procedimento correto a ser adotado pela SGCE (expedição de alerta / encaminhamento de peça técnica para o Relator dos autos pleiteando a expedição de alerta)?

Premissa 25. *A emissão de alerta prudencial previsto no §1º do art. 59 da LRF é poder dever privativo do Tribunal de Contas do Estado e consiste em ato de natureza administrativa, informativa, instrumental, preventiva, não decisória, a ser efetivada pelo Secretário-Geral de Controle Externo tão somente em Processo de Acompanhamento da Gestão Fiscal, este de caráter instrutório, nos termos e limites estabelecidos pela Resolução n. 173/2014/TCERO.*

Premissa 26. *A utilização de sistema de informatização para a emissão automática de alerta prudencial prevista na LRF tem caráter instrumental para a prática de controle externo preventivo, e deve atender, se implementada, aos requisitos legais de validade do ato administrativo, inclusive quanto à notificação formal do gestor.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

- q) A espécie normativa resolução é via legislativa própria para firmar competência funcional?

***Premissa 2.** No âmbito do Tribunal de Contas a expressão competência pode referir-se à competência funcional de natureza constitucional/processual, assim entendida como o poder exclusivo para o exercício jurisdicional atribuído ao magistrado de contas – conselheiro, que se valendo de poderes e prerrogativas que lhes são inerentes, atua como Estado-Juiz nas matérias delimitadas pelo texto constitucional; assim como também pode relacionar-se à autoridade atribuída por lei à agente público, unidade ou setor especializado, para a realização de ação inerente às competências e atribuições específicas e legalmente estabelecidas.*

***Premissa 3.** As competências originárias afetas ao exercício do controle externo estão dispostas na Constituição da República de 1988 e suas delimitações específicas estão dispostas em leis infraconstitucionais das unidades federativas de forma hierarquizada. Internamente a definição de espécie normativa para fins de firmar competência funcional está condicionada à delimitação de seu conteúdo, de modo a revelar a inviabilidade jurídica de manifestação a esse respeito em abstrato.*

- r) A carreira de Auditor de Controle Externo, no desempenho de suas funções próprias, é atribuída competência funcional ou atribuições do cargo de auditor? E em que consiste referidos institutos (competência e atribuição)?

***Premissa 2.** No âmbito do Tribunal de Contas a expressão competência pode referir-se à competência funcional de natureza constitucional/processual, assim entendida como o poder exclusivo para o exercício jurisdicional atribuído ao magistrado de contas – conselheiro, que se valendo de poderes e prerrogativas que lhes são inerentes, atua como Estado-Juiz nas matérias delimitadas pelo texto constitucional; assim como também pode relacionar-se à autoridade atribuída por lei à agente*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

público, unidade ou setor especializado, para a realização de ação inerente às competências e atribuições específicas e legalmente estabelecidas.

- s) Goza o auditor de controle externo de prerrogativa de função? Se afirmativo, qual o verdadeiro alcance e sentido de tal instituto aplicável ao mencionado auditor de controle externo?

***Premissa 4.** A despeito de ao agente público que integra Carreira de Auditoria, Inspeção e Controle ser conferido direitos que lhe permitam o desempenho de função de controle externo, não há no ordenamento jurídico interno previsão que lhe confira prerrogativas próprias de carreira, senão na hipótese de delegação, excepcionalmente prevista no art. 73 do RITCERO.*

186. Da leitura dos questionamentos postos e das premissas trazidas neste voto, observa-se que, em muitos casos, as dúvidas referem-se a questões práticas atinentes à atuação da Secretaria Geral de Controle Externo. Isso por que, como já ressaltado, há um emaranhado de normas que enseja dúvida nos agentes que atuam nos processos de contas, quanto aos limites de atuação de cada um deles.

187. Em razão disso, em relação a alguns pontos tratados nesta manifestação, convém, como pleiteado pelo Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, a expedição de ato recomendatório direcionado à SGCE, a fim de deixar claros os limites de atuação dos auditores de controle externo, de forma a uniformizar procedimentos relativos aos processos de contas e a atuação dos agentes que o integram.

8.1. Do teor da recomendação a ser feita à Secretaria Geral de Controle Externo.

188. Novamente, ressalto que, em regra, **o exercício do poder recomendatório da Corregedoria Geral é feito monocraticamente**, entretanto, neste caso em específico, dada a singularidade das matérias aqui tratadas, entendi necessário submetê-las à apreciação deste colendo Conselho, a fim de que a recomendação reflita, de fato, o entendimento da alta gestão da Corte de Contas.

189. Para tanto, sintetizo, a seguir, os pontos sobre os quais entendo necessária a expedição de recomendação direcionada à Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

8.1.1. Realização de diligências e consequente juntada de documentos aos autos.

190. Em relação a este ponto, deve-se trazer a regra geral e as suas exceções.
191. Como regra, a competência para realização de diligências depende da fase da fiscalização e do momento em que o ato será praticado; isto é, se a diligência será realizada antes ou após a citação (fase preliminar ou fase processual, respectivamente).
- a) Em se tratando de diligências realizadas na fase preliminar (antes da citação), a competência será da unidade técnica da Secretaria Geral de Controle Externo, com vistas ao tratamento e a seleção de informações; análise de comunicado de irregularidades recepcionados pelo Tribunal de Contas, bem como quanto às evidências referentes à autoria e materialidade que justifiquem a ação estatal.
- b) Em se tratando de diligências realizadas já na fase processual, isto é, quando já tiver havido a triangulação processual (citação), a competência será do relator. Assim, quando já tiver havido a citação, eventual necessidade de complementação da instrução processual deverá ser requerida ao presidente da instrução processual – relator.
192. Essa complementação da instrução poderá se dar de duas formas:
- a) em se tratando de diligência que demande a provocação de jurisdicionado ou entidade externa, com a expedição de ofício, por exemplo, deve haver a autorização prévia do relator;
- b) em se tratando de diligências para produção de evidências obtidas por meio de sistemas informatizados aos quais o auditor tenha acesso por sua condição funcional, é possível a sua produção diretamente pelo auditor, com a juntada aos autos em anexo ao relatório produzido, os quais deverão ser submetidos ao relator, imediatamente, para análise e convalidação da prova.
193. Excepcionalmente à regra posta, quando a colheita da informação e/ou evidência não puder aguardar o tramitar processual, é possível, em razão do princípio da celeridade e economia processual, que a SGCE, no exercício do poder de investigação, de forma motivada, realize os atos necessários à sua obtenção, observada suas competências e atribuições para a apuração de irregularidades ou ilegalidades, ficando o ato condicionado à oportuna análise e convalidação do relator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

194. Também é possível a realização de diligências diretamente pela SGCE quando o relator, por despacho – individual ou geral -, delegar-lhe, competência para tanto, nos termos do art. 247, §1º, RITCERO. Essa delegação, porém, limita-se a prática de diligências e não alcança o poder jurisdicional ou a gestão da instrução probatória, tampouco pode permitir a prática de atos com conteúdo decisório.

195. Em relação às diligências realizadas na fase preliminar, de competência da SGCE, também se faz necessário respeitar alguns limites e formalidades, conforme a seguir descrito.

196. Em se tratando da colheita dos elementos necessários à formação de opinião técnica preliminar sobre o objeto do processo e as circunstâncias que o afetem, é possível a realização de diligências pelo superior imediato ou presidente da equipe de fiscalização, por meio de ofício, no qual seja fixado prazo razoável para atendimento do quanto pleiteado, nos termos do item 5.2 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 177/2015 do TCERO.

197. Nessa hipótese, caso seja requisitado documento ou informação por meio de ofício e não haja atendimento por parte do jurisdicionado, o expediente deverá ser reiterado, com a fixação de prazo de 24 (vinte e quatro) horas, e, caso não atendido, o feito deverá ser remetido ao relator para adoção das medidas previstas no art. 74, §1º, do RITCERO, conforme disposto no item 5.2 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 177/2015 do TCERO.

198. Em todos os casos, isto é, havendo a juntada de evidências produzidas diretamente pela SGCE, compete ao relator do processo a gestão probatória, o qual poderá inadmitir no processo as provas obtidas por meio ilícito (art. 254 do RITCERO) e negar a sua juntada ou determinar o seu desentranhamento quando se tratar de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (§§ 1º e 2º do art. 162 do RITCU, por analogia), ainda que obtidas na fase preliminar.

8.1.2. Apensamento e arquivamento de processos.

199. Os atos de apensamento e arquivamento de processos somente poderão ser realizados mediante autorização do relator, não podendo a SGCE fazê-lo por si só.

200. Isso por que essas duas providências dependem de ato jurisdicional com conteúdo decisório. Em razão disso, é necessário recomendar à SGCE que apenas o faça mediante prévia autorização do relator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

8.1.3. Desentranhamento de documentos.

201. O desentranhamento de documentos, como regra, será realizado por determinação do relator. Essa providência somente poderá se dar por ordem do Secretário-Geral de Controle Externo quando: a) houver recebido delegação do relator e desde que o documento não tenha subsidiado manifestação de órgão colegiado do Tribunal de Contas (art. 21, III da Resolução n. 303/2019/TCERO); b) o documento tiver sido anexado ao processo por equívoco (art. 26 da Resolução n. 037/2006/TCERO);

8.1.4. Comunicação com jurisdicionados.

202. A despeito de a comunicação oficial ser atribuição do representante legal do Tribunal de Contas ou quem por ele for designado, nas hipóteses em que unidades técnicas que o compõem estiverem atuando em seu nome na realização de trabalhos institucionais (a exemplo das hipóteses de credenciamento, já tratadas nesse voto), poderão estabelecer interlocução direta com os jurisdicionados, desde que o conteúdo do ato seja estritamente informativo e/ou pedagógico e circunscrito às matérias de competência da unidade, observados em qualquer hipótese, as vedações, limitações e consequências previstas no Código de Ética do Tribunal de Contas.

203. Portanto, quanto a este ponto, é importante recomendar aos servidores lotados na Secretaria Geral de Controle Externo que, ao realizarem comunicação com os jurisdicionados, na realização de trabalhos institucionais, observem a necessidade de que o ato seja praticado de acordo com as balizas trazidas no parágrafo anterior.

DISPOSITIVO

Diante de todo o exposto, submeto a este Colendo Tribunal Pleno do Conselho Superior de Administração, voto no sentido de:

I – Autorizar a Corregedoria Geral a emitir recomendação direcionada à Secretaria Geral de Controle Externo, que reflita os termos expostos no item 8 deste voto, da qual deverá ser parte integrante o acórdão resultante deste julgamento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento
CSA

II – Determinar a todos os servidores integrantes da carreira de auditoria, inspeção e controle, independente de sua lotação, que promovam a leitura do acórdão resultante deste julgamento, remetendo-lhe cópia do documento;

III – Encaminhar cópia do acórdão aos gabinetes de Conselheiros, Conselheiros-Substitutos e Procuradores de Contas, recomendando-lhes a leitura, bem como a ciência de todos os servidores lotados nos respectivos gabinetes;

IV – Propor à Presidência do Tribunal de Contas, em reforço ao já recomendado no Acórdão ACSA-TC 00011/23 (processo 00437/23), que avalie a conveniência e oportunidade de formar grupo de trabalho para a busca, seleção e implementação das ferramentas tecnológicas relacionadas ao uso de inteligência artificial no âmbito desta Corte;

V – Determinar que, após os trâmites regimentais, sejam os autos remetidos à Corregedoria Geral, que deverá, por meio da Assistência Administrativa e Chefia de Gabinete promover o cumprimento das determinações constantes nos itens anteriores;

VI – Cumpridas as providências determinadas, autorizar o arquivamento dos autos.

É como voto.

Em 17 de Julho de 2023



PAULO CURI NETO
PRESIDENTE



EDILSON DE SOUSA SILVA
RELATOR