



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD**

ANTONIA MEIRA BRANDÃO CARDOSO

**A VIABILIDADE CONSTITUCIONAL DA UNIFORMIZAÇÃO NACIONAL
DO PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE
CONTAS**

Teresina

2023

ANTONIA MEIRA BRANDÃO CARDOSO

**A VIABILIDADE CONSTITUCIONAL DA UNIFORMIZAÇÃO NACIONAL
DO PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE
CONTAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD da Universidade Federal do Piauí - UFPI, na área de direito, democracia e mudanças institucionais e linha de pesquisa Mudanças institucionais na ordem privada, como requisito para a obtenção do título de mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Joseli Lima Magalhães

Teresina

2023

ANTONIA MEIRA BRANDÃO CARDOSO

**A VIABILIDADE CONSTITUCIONAL DA UNIFORMIZAÇÃO NACIONAL
DO PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE
CONTAS**

Aprovado em 09 de fevereiro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

PROF. DR. JOSELI LIMA MAGALHÃES
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
ORIENTADOR

PROF. DR. ANTÔNIO PEREIRA GAIO
JÚNIOR

PROF. DR. ÉFREN PAULO PORFÍRIO
DE SÁ LIMA

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Representação da Informação

C268v Cardoso, Antonia Meira Brandão.
A viabilidade constitucional da uniformização nacional do
processo de controle externo no âmbito dos tribunais de contas /
Antonia Meira Brandão Cardoso. -- 2023.
100 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro
de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Teresina, 2023.

“Orientador: Prof. Dr. Joseli Lima Magalhães”.

1. Tribunal de Contas. 2. Administração Pública. 2. Controle.
3. Processo. 4. Viabilidade. 5. Uniformização. I. Magalhães, Joseli
Lima. II. Título.

CDD 341.385

Bibliotecária: Francisca das Chagas Dias Leite – CRB3/1004

Palavras-chaves: Administração Pública. Tribunal de Contas. Controle. Processo.
Viabilidade. Uniformização.

Agradeço a minha mãe, ao meu marido, aos meus filhos, aos meus familiares, aos amigos, aos colegas do Tribunal de Contas do Estado do Piauí e aos professores pelo apoio e compreensão na constante busca do saber, tendo em mente que nada é realizado sem o amor e a fé em Deus.

RESUMO

A pesquisa faz uma análise sobre a administração pública no quesito controle da prestação de contas, especificamente, em relação a divergência de normas entre os Tribunais de Contas brasileiros na fiscalização da gestão pública, situação que tem gerado insegurança jurídica no sistema de controle externo brasileiro. O problema central da pesquisa foi: há viabilidade constitucional da uniformização dos processos de controle externo e das normas que o regulamentam? Para responder a questão central estudar o sistema de controle externo brasileiro com enfoque nos Tribunais de Contas. Ademais, buscou-se apontar os limites jurídicos desse sistema, bem como as dissonâncias normativas existentes entre os Tribunais de Contas brasileiros, para ao final analisar a viabilidade constitucional de uniformização do sistema nacional de controle externo brasileiro. A metodologia empregada na pesquisa consistiu no uso da técnica dialética, amparada no método de coleta de dados da revisão bibliográfica e documental, tendo como abordagem de pesquisa o método hipotético-dedutivo. Ao final, foi possível concluir pela viabilidade da criação de uma legislação nacional uniformizadora dos procedimentos no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros.

Palavras-chaves: Tribunal de Contas. Administração Pública. Controle. Processo. Viabilidade. Uniformização.

ABSTRACT

The research makes an analysis of the public administration in terms of accountability control, specifically in relation to the divergence of rules between the Brazilian Audit Courts in the supervision of public management, a situation that has generated legal uncertainty in the Brazilian external control system. The central problem of the research was: is there constitutional viability of the standardization of external control processes and the rules that regulate it? To answer the central question we studied the Brazilian external control system, focusing on the Audit Courts. Moreover, we sought to point out the legal limits of this system, as well as the regulatory dissonance between the Brazilian Courts of Accounts, to finally analyze the constitutional viability of standardization of the national system of Brazilian external control. The methodology employed in the research consisted of using the dialectical technique, supported by the bibliographical and documental review data collection method, with the hypothetical-deductive method as the research approach. In the end, it was possible to conclude that it is feasible to create national legislation that standardizes procedures in the scope of Brazilian courts of auditors.

Keywords: Audit Office. Public Administration. Control. Process. Feasibility. Standardization.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR	Agravo Regimental
AI	Agravo de Instrumento
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores)
ISSA	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LINDB	Leis de Introdução ao Direito Brasileiro
MP	Ministério Público
MPU	Ministério Público da União
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
STF	Supremo tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
2.1 Fundamentos e desenvolvimento histórico do controle da Administração Pública ...	14
2.2 O dever de prestar contas (<i>accountability</i>) como fator determinante para o controle da Administração Pública.....	19
2.3 Os controles institucionalizados no Brasil.....	22
2.4 O controle externo realizado pelos Tribunais de Contas no Brasil	25
3 LIMITAÇÕES E DESAFIOS DO CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS	31
3.1 A atuação do controle em face do direito à boa Administração Pública.....	31
3.2 As interferências externas e internas na atuação do controle exercido pelos Tribunais de Contas	35
3.3 As dissonâncias dos processos de controles entre os Tribunais de Contas	37
4 AS DISSONÂNCIAS DAS NORMAS DO PROCESSO DE CONTROLE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O COMPROMETIMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE NACIONAL	39
4.1 A jurisdição dos Tribunais de Contas	39
4.2 O processo do controle técnico desenvolvido pelos Tribunais de Contas.....	44
4.3 Dissonâncias de atuação dos Tribunais de Contas no Brasil em relação aos princípios constitucionais aplicados ao processo de controle externo.....	50
4.3.1 O princípio da publicidade e as divergências entre os processos de controle	53
4.3.2 O prazo prescricional no processo de controle externo.....	58
4.4 Consequências das dissonâncias processuais entre os entes federativos	62
4.5 O federalismo brasileiro e as normas divergentes dos Tribunais de Contas.....	64
5 A VIABILIDADE CONSTITUCIONAL PARA UNIFORMIZAÇÃO NACIONAL DO PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO	69
5.1 O processo de controle externo e a Constituição de 1988	71
5.2 Um acervo de jurisprudência como forma de uniformização das decisões dos Tribunais de Contas	78
6 CONCLUSÃO.....	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	93

1 INTRODUÇÃO

O controle da Administração Pública decorre da necessidade de a sociedade acompanhar a atuação dos gestores públicos, de forma a lhe garantir a participação no Estado. A partir desta visão, os estudos históricos têm levantado formas de controles, fundamentando-se na necessidade de que o exercício do poder exigem formas de conter o próprio poder.¹

Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias, citando Charles de Montesquieu em “Do Espírito das Leis”, de 1748², argumenta que as funções estatais não poderiam ser exercidas pelo mesmo órgão, e deveriam ser desempenhadas de forma independentes, mas não em uma separação rígida, devendo se ter uma interpretação atuação harmoniosa das funções do Estado – Legislativa, Administrativa e Judiciária.

Em uma perspectiva doutrinária³, o controle está intimamente ligado ao dever de prestar contas – *accountability* (sem tradução específica para o português), descrita precipuamente nas dimensões: vertical, horizontal e, mais recentemente, na diagonal. A dimensão vertical se caracteriza pela atuação da sociedade, por meio do voto, para o controle social dos gestores públicos. A dimensão horizontal é configurada no controle exercido pelo próprio Estado, por suas instituições e agências de controle; e a dimensão diagonal seria a *accountability* de interligação entre a cidadania e as instituições horizontais de controle.

Este estudo concentra-se na atuação da *accountability* horizontal, detendo-se à atuação do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, por expressa norma constitucional (art. 71 da CF), o Tribunal de Contas, embora tenha a função de auxílio ao Congresso Nacional, exerce suas atividades com independência, não possuindo vínculo de subordinação e obediência àquele⁴, para fiscalizar, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial a atuação das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade.

¹ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**, n. 51. 1788. Disponível em: <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2022. p.330.

² DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Processo Constitucional**. 5.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.20

³ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 46.

⁴ MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.248.

Compete aos Tribunais de Contas o julgamento e a apreciação das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

As transformações sociais e econômicas estimuladas pela Constituição de 1988, com o intuito de promover a cooperação entre os entes federativos, autorizaram novas figuras administrativas, formadas com recursos e gestões associadas por entes federados, exigindo, assim, dos trinta e três Tribunais de Contas existente no Brasil uma integração e aperfeiçoamento do controle externo, como forma de se efetivar as finalidades do Estado Democrático de Direito.

Com as inovações trazidas pela Lei nº 13.655/2018 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ao Decreto-Lei nº 4.657/42 – Lei de Introdução ao Código Civil, restou configurado o processo de controle, como um processo distinto do processo administrativo e do judicial, caracterizado como o exercido pelas instituições de controle, notadamente, os Tribunais de Contas, consagrando-o como um processo autônomo e com ontologia própria⁵, exigindo-se, *a priori*, normatização específica.

De acordo com os estudos realizados, verificou-se que controle externo exercido pelos Tribunais de Contas perpassa por grandes desafios, delineados, especialmente, em relação à fiscalização da boa Administração Pública, a independência e autonomia dos Tribunais de Contas em face das demais funções estatais e possíveis conflitos de decisões entre estes tribunais, por ausência de uniformização do processo de controle.

Entende-se como direito à boa Administração Pública, não somente à compatibilidade entre o critério e o ato administrativo, devendo direcionar-se para a concretização de todo o arcabouço constitucional, com a finalidade de concretização dos direitos fundamentais, com foco em uma “gestão eficaz, eficiente e econômica dos recursos públicos no âmbito de uma Administração Pública à qual se imputa a responsabilidade por resultados.”⁶

⁵ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas . **Fórum Administrativo - FA**, ano 21, n. 47, p.5 2005. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123>. Acesso em: 23 fev. 2022.

⁶ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 101.

A independência e autonomia dos Tribunais de Contas também é um dos desafios a serem enfrentados na dinâmica das funções constitucionais do Estado. Devendo ser resguardado das interferências externas e internas, para uma atuação isenta, notadamente por sua conformação política.

A ausência de norma de âmbito nacional para regulamentação do processo de fiscalização pode ensejar atuações conflitantes no âmbito da federação, levando-se, em tese, o enfraquecimento do controle externo diante das especificidades dos entes federativos, uma vez que os Tribunais de Contas no Brasil, com composição prioritariamente política, têm se fundamentado, para o exercício de suas competências, em suas leis orgânicas e respectivos regimentos internos.

Nesse panorama, no primeiro capítulo abordam-se os dados históricos do controle da Administração Pública, consubstanciado no dever de prestar contas, sob os aspectos doutrinários da *accountabilty*, em suas dimensões e características; no controle institucional realizado pelos Tribunais de Contas, nos seus limites e desafios.

No segundo ponto, demonstram-se as dissonâncias das normas processuais do controle dos Tribunais de Contas brasileiros, a partir da possibilidade da jurisdição dos Tribunais de Contas, do desenvolvimento histórico do processo, inclusive no Brasil, da descrição dos processos técnicos desenvolvido pelos Tribunais de Contas e as dissonâncias constatadas em relação ao controle, uma vez que não há norma paradigma, e as consequências dessas dissonâncias para o Estado brasileiro.

No último capítulo, apresenta-se a viabilidade constitucional para a uniformização do processo de controle externo, com a possibilidade de um acervo jurisprudencial das decisões dos Tribunais de Contas. Ao final busca-se verificar os fundamentos formais e materiais para viabilidade de uma lei geral do controle externo dos Tribunais de Contas, como fortalecimento do sistema de controle nacional.

A pesquisa recai sobre a viabilidade de uma lei uniformizadora do processo de controle, com base nos textos constitucionais e legais, tendo como parâmetro os princípios centrais da teoria geral do processo como forma de nortear estudos comparativos da atuação dos Tribunais de Contas.

A metodologia orientadora do estudo é dialética, mediante pesquisa qualitativa da revisão bibliográfica, fundamentado em análises dos textos publicados, em livros, jurisprudência, publicações em revistas especializadas, imprensa escrita e disponibilizada na internet, abarcando a análise de casos paradigmas no âmbito dos Tribunais de Contas, utilizando o método hipotético-dedutivo, para verificar os institutos estudados e a solução possível abordada no estudo, propiciando uma mudança institucional, na medida em que enseja uma reflexão para aplicação de uma lei nacional ao processo de controle exercido pelos Tribunais de Contas .

2 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo são apresentados os aspectos gerais do controle da Administração Pública que servirão para contextualizar o tema central da dissertação acerca da viabilidade da uniformização do processo de controle externo nacional. Para tanto, apontam-se os fundamentos históricos do controle, embasados principalmente na descentralização do poder estatal, elevando-se assim o direito de pedir contas como um direito fundamental.

Demonstra-se também uma compreensão do dever de prestar contas, com ênfase na *accountability*, em suas diversas vertentes, com ênfase na *accountability* horizontal, a fim de se descrever os modelos institucionalizados do controle e, mais especificamente, de se explicar as competências, peculiaridades e formas de controle dos Tribunais de Contas no Brasil, em sua atuação junto ao Poder Legislativo, desempenhada sob as perspectivas de órgãos coadjuvantes e autônomos.

Por fim, apontam-se as principais limitações e desafios para o controle exercido pelos Tribunais de Contas, diante da ausência de norma nacional, para enfrentar os dois principais pontos: (i) o controle em face do direito à boa administração pública e (ii) as interferências no controle, como forma de contextualizar o estudo do processo de controle junto aos Tribunais de Contas a ser desenvolvido no capítulo II deste trabalho.

2.1 Fundamentos e desenvolvimento histórico do controle da Administração Pública

O termo controle, conforme estudo de Odete Medauar⁷, tem sua origem na França a partir do termo “rolê”, cujo significado original pode ser identificado como pergaminho, registro em lista oficial ou lista do registro civil da equipe da marinha. Para complementação do termo, a autora toma a palavra “contra-rolê”, que seria o cotejamento entre os registros originais do “rolê” e os fatos verificados, resultando, assim, na palavra “controle”.

Entende-se que a acepção originária da palavra “controle” está fundamentada na comparação entre os fatos e os aspectos preestabelecidos, de tal forma que, ao trazer a acepção original da palavra para o controle da Administração Pública, pode-se dizer que se refere à compatibilização da atuação do governante a preceitos preestabelecidos (regras ou

⁷ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p.21-24.

princípios), com ênfase na limitação das ações e nos poderes dos administradores dos bens públicos.

O controle das contas públicas, na história do Estado, tem-se mostrado de vital importância para proteção dos interesses dos indivíduos. Na Grécia Antiga, já se sustentava a necessidade do controle das contas públicas e, conseqüentemente, a prestação de contas dos recursos arrecadados inclusive com a punição para aqueles que o fizessem de forma fraudulenta, defendendo-se, também, a criação de órgãos para a missão controladora⁸.

O Estado, ao término da Idade Média, antes de ser Estado da Nação ou do povo, expressava a ideia de grandeza, de soberania, confundindo-se com a pessoa do príncipe, representado por seu grau de força (coerciva e agregativa) e pela intensidade de seu poder na vontade do poder divino, consolidava-se a um só tempo a soberania e o Estado, marcado pelo absolutismo inicial do Estado Moderno.⁹

Em 1748, com a publicação “Do Espírito das Leis”, de Charles de Montesquieu¹⁰ o controle do Estado configura-se na disposição das separações das funções do Estado - legislativa, administrativa e judiciária, as quais não poderiam ser exercidas pelo mesmo órgão, e deveriam ser desempenhadas de forma independentes e harmônica.

Para Paulo Bonavides, a separação de poderes não pode ser considerada de forma literal, pois vale unicamente como técnica de funções distintas entre órgãos, e não em termos de incomunicabilidade ou separação intransponível, mas como funções de cooperação, harmonia e equilíbrio.¹¹

Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias, no mesmo sentido, informa que Montesquieu sugeriu uma distinção dos poderes do Estado, discorreu sobre a liberdade política do cidadão e estabeleceu as bases de um direito político, mas sem falar em separação dos poderes¹².

⁸ COUTINHO, Doris de Miranda. **O Ovo da Serpente**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 23.

⁹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 8 ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010. p. 35-37

¹⁰ MONTESQUIEU, C.S. **O Espírito das Leis**. 3.ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

¹¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010. p.147.

¹² Para aclarar o sentido proposto pelo autor, ele cita expressamente excertos da obra de Montesquieu: Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daqueles que dependem do direito civil. Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou revoga aquelas que foram feitas. Com o segundo ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as desavenças entre os particulares. Chamar-se-á este último poder de julgar; e ao

O término do primeiro período do Estado Moderno é marcado pela Revolução Francesa em 1789, em redenção das classes sociais aos desmandos do monarca, bem como o momento em que a burguesia, se sentindo oprimida, se desvencilha da submissão do monarca absoluto para se aliar ao povo, ainda que para justificar a deposição da antiga elite política e a legitimidade da nova (burguesia) que assumiria papel de destaque no Estado, sob o pensamento revolucionário de legitimidade. Assim, faz nascer o poder do povo e da Nação qualificado por Estado constitucional da separação de Poderes¹³

Outro marco do Estado constitucional da separação de Poderes é a Revolução da Independência Americana, da qual resultou a união política das treze colônias emancipadas do domínio inglês, formando os Estados Unidos das Américas. Verifica-se, assim, a conversão do Estado absoluto em Estado constitucional, no qual o poder já não é das pessoas, mas das leis. Surgem os Códigos e as Constituições, limitando o poder dos soberanos, dantes concebidos como divinos¹⁴.

Com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 definiram-se os direitos individuais e coletivos dos homens como universais, fundamentos que inspiraram as Constituições democráticas, elevando-se, assim, e expressamente, o direito da sociedade de pedir contas aos agentes públicos por sua administração.

Já na elaboração da Constituição Americana, que rendeu as publicações “*Federalist Papers*”, em 1787, James Madison destacava a necessidade do controle do poder dos governantes como imperativo para formação da Federação Americana, afirmando que os homens não são anjos e que, exatamente por não o serem, precisam de controle. Em suas

outro simplesmente poder executivo do Estado. A liberdade política, em um cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que o cidadão não possa temer outro cidadão. Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares” (Livro XI, Capítulo VI). (DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Processo Constitucional**. 5.ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.20).

¹³ BONAVIDES, Paulo. Teoria Geral do Estado.8 ed.São Paulo: Malheiros Editores. 2010.p. 35-37

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. Teoria Geral do Estado.8 ed.São Paulo: Malheiros Editores. 2010.p. 35-37

reflexões, ele apontava que as duas maiores dificuldades do controle seriam: capacitar o governo para controlar os governados e o dever de controlar a si próprio¹⁵.

Na dição de Ricardo Lobo Torres há estreita relação entre os direitos humanos e as finanças públicas, no sentido de que, para concretização da integridade e da defesa do indivíduo, consubstanciadas na garantia da prestação de serviços (educação, saúde, assistência social, proteção dos direitos difusos, meio ambiente, e cultura), demanda-se grande aporte de recursos públicos.

Os direitos fundamentais se relacionam com os diversos aspectos das finanças públicas. Também os gastos públicos estão inteiramente voltados para os direitos humanos. O serviço público, financiado com o dinheiro do Estado, neles encontra o seu fundamento e a sua finalidade. As prestações positivas do Estado para a segurança dos direitos fundamentais, que compõem o *status positivus libertatis*, bem como a garantia do mínimo existencial, representada pelas prestações no campo da educação, saúde e assistência social e até a proteção dos direitos difusos, como acontece com o meio ambiente e os bens culturais, demandam o aporte de recursos públicos substanciais¹⁶.

Merece destaque, a relação entre o controle e a separação dos Poderes, disposto no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, ao informar que a sociedade em que não se assegure a separação dos Poderes não teria sequer Constituição.

A concepção de separação de funções não tem, por si, o condão de garantir o efetivo controle das atividades estatais, mas não deixa de ser um pilar para o sistema de controle. Muito embora se saiba que as interferências, não tão republicanas, tenham sido frequentes nas democracias.¹⁷

Com efeito, o controle do Estado tem por fundamento a separação dos poderes, em que as três funções – legislativa, administrativa e judiciária – as quais não poderiam ser exercidas pelo mesmo órgão, e deveriam ser desempenhadas de forma independentes, para um controle recíproco e automático de um sobre os demais.

Então, qual seria a melhor forma para escolher o governante (soberano)? Para Platão, a questão consistiria em saber “quem deve governar?” Devendo a escolha recair sobre os

¹⁵MADISON, James. **The Federalist Papers**, n. 51. 1788. Disponível em: <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2022.

¹⁶TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, n. 149, p. 31-45, out./dez. 1993. p.33-34.

¹⁷ POPPER, Karl. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998, volume 1. p. 142-143.

“bons” e os “sábios”. Diante dessas indagações, e sem entrar em pormenores dos termos, Karl Popper (2010)¹⁸, quando de sua conferência em Lisboa, em 1987, em uma visão complementar e aprofundada de soberania, argumenta que não é essencial saber quem deve governar, cuja bondade e sabedoria estão sempre a se duvidar, mas encontrar a forma de controlar os soberanos, quer sejam bons ou sábios, pois, na verdade, não se encontrarão tais virtudes em suas plenitudes entre os homens, e assim se manifesta:

Para enfrentar a questão do controle institucional dos governantes só precisamos presumir a ideia de que os governos nem sempre são bons ou sábios. Mas, como eu disse algo sobre fatos históricos, devo confessar-me inclinado a ir um pouco além dessa suposição. Inclino-me a pensar que os governantes raramente ficam acima da média, seja em termos morais ou intelectuais, e amiúde ficam abaixo dela. Creio que, na política, é sensato adotar o princípio de que devemos nos preparar ao máximo para o pior, embora, é claro, devamos tentar obter o melhor.¹⁹

Em outro ponto, e sob um aspecto realista, Karl Popper argumenta que “devemos torcer para que os melhores cheguem ao governo, mas nos preparar para ter os piores dirigentes”. De tal forma que as instituições devam estar preparadas para a realização do controle²⁰ e em constante acompanhamento da atuação dos gestores, com o objetivo de se garantir o Estado republicano, concebido sob o enfoque de eleições periódicas para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º da CF).

No tópico seguinte, aprofunda-se o tema do controle, a partir da compreensão das formas de prestação de contas, ou dimensões da *accountability*, na esfera da Administração

¹⁸ “Creio que, ao expressar o problema da política sob essa forma, “quem deve governar?” ou “de quem deve ser a vontade suprema?” etc., Platão criou uma confusão duradoura na filosofia política – uma confusão análoga, aliás, à que criou no campo da filosofia moral quando identificou o coletivismo com o altruísmo. Uma vez formulada a pergunta “quem deve governar?” é difícil evitar uma resposta como “os melhores”, “os mais sábios”, “o governante nato” ou “aquele que domina a arte do governo” (ou, quem sabe, “a Vontade Geral”, “a Raça superior”, “os Trabalhadores Industriais” ou “o Povo”)” (POPPER, K. R. “Os paradoxos da soberania”. In **Karl Popper: textos escolhidos**. David Miller (Org.). Tradução de Vera Ribeiro. Revisão da tradução por César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2010. p. 311-312.

¹⁹ POPPER, K. R. “Os paradoxos da soberania”. In Karl Popper: **textos escolhidos**. David Miller (Org.). Tradução de Vera Ribeiro. Revisão da tradução por César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2010. p. 311.

²⁰ POPPER, K. R. “Os paradoxos da soberania”. In: Karl Popper. **Textos escolhidos**. David Miller (Org.). Tradução de Vera Ribeiro. Revisão da tradução por César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2010. p. 312.

Pública para, ao final, contextualizar a estrutura do Tribunal de Contas no controle institucional.

2.2 O dever de prestar contas (*accountability*) como fator determinante para o controle da Administração Pública

O termo controle está vinculado doutrinariamente ao termo *accountability*, muito embora não exista uma formulação precisa para o conceito. Assim aplicado à ciência política e à administração, no sentido do dever de prestar contas. Flávio Garcia Cabral o define:

Prestação de contas (ou, aqui, simplesmente *accountability*) se constitui em um procedimento complexo, que impõe aos agentes públicos a obrigação de informar e justificar os atos praticados, tendo, como consequente, a capacidade de sancioná-los quando tenham violado as obrigações a eles impostas pela estrutura constitucional a qual representam.²¹

Para Guillermo O'Donnell, a *accountability* se apresenta sob duas principais perspectivas: o controle vertical, cuja atuação está amparada no acompanhamento realizado pela sociedade, em um viés eleitoral, e no controle horizontal, realizado pelas instituições públicas.²²

A *accountability* vertical pressupõe uma sociedade com eleições livres, justas e periódicas, que se realiza por meio das escolhas dos cidadãos quando premiam ou punem os seus governantes, por meio do voto. Seria, pois, a escolha realizada diretamente pelo eleitor. Podendo se referir, também, à atuação da sociedade e dos meios de comunicação que de alguma forma possam influenciar nas preferências e convicções eleitorais, levando a determinadas escolhas de candidatos.

Já a *accountability* horizontal, complementa a anterior, mas tipicamente intraestatal, ou institucionalizada, que, segundo Willeman²³, é a expressão da desconfiança na esfera pública em duas direções: a corrupção (*corruption*) e as interferências ou intromissões indevidas de uma instituição estatal sobre a autoridade de outra (*encroachment*), de tal

²¹ CABRAL, Flávio Garcia. Os fundamentos políticos da prestação estatal. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 270, p. 147-169, set./dez. 2015. p.152. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/58740>. Acesso em: 05.set. 2022.

²² O'DONEEL, Guilherme. *Accountability* Horizontal e novas poliaquias. **Revista Lua Nova** nº 44-98. 1998. p. 47. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 28 set. 2022.

²³ WILLEMANN, Marianna Montebello. ***Accountability* democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 46.

maneira que para a dimensão da *accountability* horizontal seja efetiva, exigem-se instituições estatais autorizadas, independentes, com poder sancionatório, e preparadas para vigiar, controlar e corrigir.

A *accountability* horizontal decorre do sistema de freios e contrapesos, caracterizado pelo *balance horizontal accountability*, mas nela não se exaure, uma vez que, embora tenha por objetivo evitar excessos e desmandos de um poder sobre os demais, está sujeito a certo caráter de dramaticidade, notadamente pelo seu viés político eleitoral e por vínculos partidários, dificultando a solução de determinados conflitos. Agregam-se, a esta, *accountability*, os denominados instrumentos de *mandated horizontal accountability*, cuja atuação tem natureza mais técnica e menos partidária ou política, concebidos com o objetivo próprio de se evitar a corrupção e interferências indevidas na atuação dos agentes públicos²⁴, como controladorias, auditorias, conselhos de estados etc. Destaque-se que a relação entre a *balance horizontal accountability* e a *mandated horizontal accountability* é de complementariedade, e um não prescinde da outra, pois são essenciais para a democracia, conforme dicção de Willeman:

Para que a *accountability* horizontal efetivamente funcione, não basta que existam órgãos ou instituições legal e faticamente aptas a exercê-la; é importante que exista toda uma rede de instituições estatais dotadas do compromisso constitucional ou legal de preservá-la e/ou eventualmente executar suas medidas, ainda que tenha como adversárias as instâncias estatais mais poderosas.²⁵

Outras dimensões presentes na *accountability* são: i) a *accountability* social, cuja atuação envolve como atores principais as organizações sociais, que buscam demonstrar os desvios dos governantes, a fim de influenciar ou reverter decisões políticas nas instâncias estatais, caracterizadas por uma dimensão vertical do controle; ii) a *accountability* diagonal, caracterizada na interligação entre a cidadania e as instituições horizontais de controle, a partir do fluxo de informações recíproco entre a sociedade e as agências de controle, tanto para fornecer dados, quanto para exigir respostas; e a iii) *accountability* externa ou mútua, definida nas relações dos governos internacionais, a partir relações de supervisão e

²⁴ WILLEMAN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.47-48.

²⁵ WILLEMAN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 48.

monitoramento das organizações supranacionais, caracterizadas na defesa dos direitos humanos, nas relações com as agências de fomento e de auxílio financeiro²⁶.

Para que se possa visualizar o processo de controle, é necessário ainda analisar as dimensões do dever de prestar contas. Em uma primeira dimensão, há o dever do governante de informar e justificar a prática de seu ato (*answerability*), que seria a explicação do gestor acerca do ato e por que o fez, portanto, em tese, estaria no campo unilateral do gestor²⁷, de tal maneira que além de tomar a decisão do agir, há de fundamentá-la, para que haja compatibilidade entre o ato e o interesse proposto. Assim, é possível dividi-lo em dois atributos: um informacional e outro argumentativo²⁸. Este exame (do cotejamento entre o ato e o fundamento do ato) são exigidas instituições preparadas, sob pena de se perder o sentido da prestação de contas, conforme argumenta Flávio Garcia Cabral:

As informações que são prestadas a quem deve fiscalizar, por vezes — quando não na maioria das vezes —, mostram-se incompletas, imperfeitas, ou até dissimuladas. Sem que haja uma interação entre quem tem o dever de prestar contas (*accountee*) e quem tem o direito (ou dever, quando se tratar de entidades governamentais institucionalizadas para esse fim, a exemplo das Controladorias ou Tribunais de Contas) de recebê-las (*accountor*), ter-se-á um instrumento ineficaz de controle.²⁹

O controlador deve estar apto a receber as contas, de forma que haja uma atuação diligente, com padrões e critérios mínimos, a fim de se evitarem excessos ou desvios no controle. Por outro lado, as informações e os dados apresentados devem ser claros e compreensíveis para aqueles que os recebem.

Um segundo aspecto é a necessidade de se impor sanções (*enforcement*), tanto para aqueles que não prestam contas, quanto para os que administram mal os recursos postos às suas responsabilidades, não havendo como se obter a efetividade do controle sem a imposição de sanções e, para tal, faz-se necessário que existam agentes capazes, critérios

²⁶ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.56- 60.

²⁷ CABRAL. Flávio Garcia. Os fundamentos políticos da prestação estatal. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 270, p. 147-169, set./dez. 2015. p. 152. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/58740>. Acesso em: 05 set. 2022.

²⁸ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 52.

²⁹ CABRAL. Flávio Garcia. Os fundamentos políticos da prestação de contas estatal. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 270, p. 147-169, set./dez. 2015. p. 154. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/58740>. Acesso em: 05 set. 2022.

preestabelecidos e razoáveis, assim como proporcionais à gravidade dos fatos para que não haja punições autoritárias ou desarrazoadas³⁰.

Demonstradas as principais características da prestação de contas – *accountability* na Administração Pública e de suas dimensões (*answerability e enforcement*), passa-se a analisar os modelos de controles institucionalizados adotados no Brasil.

2.3 Os controles institucionalizados no Brasil

O controle institucionalizado da Administração Pública, *accountability* horizontal, apresenta-se no dever de prestar contas, abarcando, inclusive, o autocontrole (controle interno)³¹, cujo mister está no dever da Administração de controlar seus próprios atos³².

Para Odete Medauar³³, seria a fiscalização que a Administração Pública exerce “sobre os atos e atividades de seus órgãos e das entidades descentralizadas que lhe são vinculadas”, em que cada poder político possui estrutura própria e mecanismo de autocontrole.

Brunno Speck entende que o autocontrole ou controle interno tem por função acompanhar a execução dos seus atos, indicando, “em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, ações a serem desempenhadas com vista ao atendimento da legislação.”³⁴

O controle externo é composto, em regra, pelo Poder Legislativo, Poder Judiciário e pelo Ministério Público, tendo como agente de destaque o Parlamento, que assume o papel de

³⁰ O termo utilizado sem correspondência em português é *enforcement* – CABRAL, Flávio Garcia. Os fundamentos políticos da prestação de contas estatal. RDA – **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 270, p. 147-169, set./dez. 2015. p. 154. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/58740>. Acesso em: 05 set. 2022.

³¹ Nesse sentido, a Súmula 346: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. **Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal** – Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 151. Súmula 473: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. DJ de 10/12/1969, p. 5929; DJ de 11/12/1969, p. 5945; DJ de 12/12/1969, p. 5993. Republicação: DJ de 11/06/1970, p. 2381; DJ de 12/06/1970, p. 2405; DJ de 15/06/1970, p. 2437. Disponíveis em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>. Acesso em: 04 set. 2022.

³² VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo**: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualidade das competências dos Tribunais de Contas. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2019. p. 41.

³³ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p.52.

³⁴ FONSECA, Francisco. ANTUNES, Fernando. SANCHES, Oscar. **Controles interinos**. In: SPECK, B.W. (ed.). Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: Editora da Unicamp, 2002. p. 12.

ator principal dessa função, exatamente por seu encargo de criar normas financeiras e, por via de consequência, de fiscalizá-las.

Os modelos de controle externo nos países democráticos, segundo a digressão de Willeman³⁵, têm-se: (i) o modelo de controladoria-geral (Westminster), (ii) de corte de contas (napoleônico) e (iii) de auditoria colegiada.

O modelo de controladoria-geral é exercido por órgãos singulares, cuja atuação não vincula a administração, por não ter competência para proferir julgamentos e somente proferir recomendações. Nesta formação, dá-se mais importância às auditorias operacionais e o controlador geral possui mandato fixo, geralmente é nomeado pelo chefe do Poder Executivo – neste modelo, não se prescinde da autonomia e independência do órgão, tal como ocorre nos Estados Unidos, Canadá, Chile, Colômbia e México³⁶.

No modelo de corte de contas (napoleônico), adotado no Brasil, as decisões são colegiadas, com poder sancionatório, assemelhando-se ao Poder Judiciário, inclusive seus membros, geralmente, possuem as mesmas prerrogativas dos juizes, notadamente quanto à vitaliciedade, a fim de que tenham total independência em suas decisões. No entanto, não possuem poder de julgar as contas do chefe do executivo, uma vez que tal mister está a cargo do Poder Legislativo, embora seja possível atribuir responsabilidades, imputar débitos e determinar medidas sancionatórias aos demais gestores públicos. Também nesse modelo de corte de contas são atribuídas as prerrogativas de autonomia administrativa, financeira e orçamentária ao controlador, além do que as decisões proferidas não estão sujeitas a recomendações, revisões e julgamentos pelo Poder Legislativo.³⁷ Amoldam-se a esse tipo os Tribunais de Contas brasileiros.

Já o modelo de auditoria colegiada refere-se a uma formulação híbrida entre o modelo *winstermister* e o napoleônico. Embora denominado de “tribunal”, na realidade, é órgão de auditoria, não possuindo atribuições de julgamento e nem possibilidade de aplicação de sanções. De forma que os resultados dos trabalhos e relatórios realizados são enviados ao

³⁵ WILLEMAN, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.61.

³⁶ WILLEMAN, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.115

³⁷ NASCIMENTO, Leandro Maciel. Modelos de Controle Externo. in: *Controle da Administração Pública no Brasil*. Coord. CONTI, José Maurício. MOUTINHO, Donato Volkesr. NASCIMENTO, Leandro Maciel. São Paulo: Blucher, 2022, p. 147.

Parlamento para que decida acerca da responsabilização ou não das autoridades cujas contas foram auditadas. Esta formação é identificada na Holanda e em muitos aspectos se assemelha também ao tribunal da Alemanha.

No Brasil, o ator principal do controle é o Poder Legislativo, no entanto, diante de tantas demandas impostas, o controle é realizado com o auxílio do Tribunal de Contas. Nesse sentido, Leandro Maciel Nascimento argumenta:

As casas parlamentares não têm condições materiais de realizar todas as atividades de controle no alcance, na profundidade e na velocidade que os cidadãos esperam e precisam. Além disso, há questões de caráter técnico relacionadas a algumas matérias, bem como o cumprimento de formalidades processuais que fogem à dinâmica própria dos trabalhos parlamentares, os quais demandam debate e negociações políticas ao longo da tramitação das proposições legislativas.

Desse modo, os parlamentos passaram a receber auxílio de órgãos específicos, munidos, em muitos casos, de competência julgadora e/ou sancionadora.³⁸

A incumbência do controle do Poder Legislativo aos Tribunais de Contas ocorre aos moldes da teoria da agência, a qual se fundamenta na delegação das funções de um ator principal (ou um grupo de atores), por não possuir condições de atender todas as demandas, a outro ator (ou grupo de atores), que passa a agir em nome próprio e com funções específicas como protagonista da obrigação.³⁹ Assim, com base na teoria da agência, e por expressa norma constitucional (art. 70 da CF), o Tribunal de Contas, embora tenha a função de auxílio ao Congresso Nacional, exerce suas atividades com independência, não possuindo vínculo de subordinação e obediência àquele⁴⁰. Nesse sentido, o entendimento do Supremo Tribunal

³⁸ NASCIMENTO, Leandro Maciel. Modelos de Controle Externo. in: **Controle da Administração Pública no Brasil** CONTI, José Maurício. MOUTINHO, Donato Volkesr. NASCIMENTO, Leandro Maciel. Controle da Administração Pública no Brasil. São Paulo: Blucher, 2022, p.135.

³⁹ “O ingrediente central da teoria da agência reside na existência de um ator (ou de um grupo de atores), denominado agentes, que adota decisões e assume posturas em nome de outros atores (grupo de atores), denominado principal. O principal, por sua vez, pode tomar decisões que afetam os incentivos disponíveis ao agente para que paute sua conduta, sendo que esse processo de estruturação de incentivos é um foco central da teoria da agência. Aplicando esse modelo à *accountability* horizontal realizada pelas Instituições Superiores de Controle no contexto nacional, o Tribunal de Contas seria o agente, que atuaria por delegação do Poder Legislativo, o qual, por sua vez, assumiria a posição de principal nessa relação. Nesse sentido, o Legislativo delegaria parte de sua função de controle para o Tribunal de Contas, órgão que dispõe de expertise técnica necessária para subsidiar a fiscalização levada a efeito pelo Parlamento”. (WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability Democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 29).

⁴⁰ MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.248.

Federal (STF, ADI nº 4.190/DF; STF, ADI-MC nº 3.715-3/TO; STF, ADI nº 4418-MC/TO)⁴¹.

Hélio Mileski resume:

Assim, embora organicamente participe do Poder Legislativo, pela sua autonomia e independência fixada constitucionalmente, tendo em conta competências específicas que são exercidas sobre os três Poderes do Estado, pode-se dizer que o Tribunal de Contas sem ser Poder ficou com o poder de fiscalizar o Poder, agindo em nome do Estado e em favor da sociedade, no sentido de preservar a regularidade da aplicação dos dinheiros públicos, com atendimento do interesse público.⁴²

Destaque-se que o exercício do controle realizado diretamente pelo Parlamento, por vezes, pode ser utilizado como moeda de troca entre os Poderes, especialmente, nas relações com o Executivo, variando de acordo com os interesses e o prestígio do chefe do Executivo.⁴³ Assim, ao se descentralizar o controle para as agências, com a expertise própria para a fiscalização, fortalece-se o controle estatal e, em tese, evita-se a captura de funções.

Demonstrados os pontos relevantes para contextualização do tema proposto quanto às dimensões do dever de prestar contas (*accountability*), apresentam-se os principais aspectos do controle externo no Brasil, cuja principal agência são os Tribunais de Contas .

2.4 O controle externo realizado pelos Tribunais de Contas no Brasil

O Tribunal de Contas da União foi instituído na Constituição de 1891 (art. 89) e assumiu a função institucional do controle externo da Administração Pública⁴⁴. Na época, era responsável por liquidar as contas do governo federal e verificar a legalidade das receitas e despesas, mesmo antes de serem apresentadas ao Congresso Nacional; seus membros eram nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado e somente por sentença perderiam seus cargos.

⁴¹ STF, ADI nº 4.190/DF, Pleno, relator ministro Celso de Mello, julgado em 10.03.2010; STF, ADI-MC nº 3.715-3/TO, relator ministro Gilmar Mendes, julgado em 24.05.2006; STF, ADI nº 4418-MC/TO, Pleno, relator ministro Dias Toffoli, julgado em 06.10.2010. Acesso em 04 set. 2022

⁴² MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.249.

⁴³ LEMOS, Leany B.; POWER, Timothy J. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: o caso do Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 56, n. 02. 2013, p. 402-404.

⁴⁴ Art. 89 – É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença. (BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 ago.2022.

Com a Constituição de 1934, o Tribunal de Contas permaneceu como órgão de controle das contas públicas, e lhe conferiu poderes como a atribuição de validar e confirmar atos e contratos da Administração Pública⁴⁵.

A Constituição outorgada de 1937 também firmou a atuação do papel de Tribunal de Contas como órgão de controle, inclusive, com a atribuição de julgar contratos.⁴⁶ Na Constituição democrática de 1946, deu-se maior importância ao papel do Tribunal de Contas, acrescentando-lhe a atribuição de efetivar o registro prévio e posterior de todos os atos da Administração Pública dos quais resultam pagamentos (art. 77, §1º a §4º da CF de 1946).⁴⁷

Com a volta do regime autoritário, na Constituição de 1967, por meio das alterações da Emenda Constitucional nº 1º/69, o Tribunal de Contas teve suas atribuições diminuídas, mas não extintas. Tendo sido criada uma seção específica na Constituição para tratar da fiscalização financeira e orçamentária. Destaque-se, por oportuno, o reconhecimento do controle das contas públicas mesmo no regime autoritário. Neste período, apesar do avanço técnico do controle, especialmente quanto à dualidade do controle, externo e interno, e o

⁴⁵ Para melhor compreensão, cita-se o art. 101 da Constituição de 1934: “Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo.”

“§ 1º – Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.”

“§ 2º – Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para a Câmara dos Deputados.” (BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.

⁴⁶ Nesse aspecto, o art. 114 da Constituição de 1937: “Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.

⁴⁷ Vide art. 77 – III – § 1º – Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional. § 2º – Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste. § 3º – Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para o Congresso Nacional. BRASIL. **Constituição (1946)**. Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.

desempenho das funções de auditoria, financeira e orçamentária, retirou-se, em muito, a independência do Tribunal de Contas.⁴⁸

A partir da Constituição de 1988, o Tribunal de Contas ganhou maior relevância na estrutura do Estado brasileiro. Foram incluídas competências próprias para acompanhar e controlar a gestão dos recursos públicos (art. 70 a 74 da CF), tendo como objetivos principais: (i) a responsabilização de agentes por desvios e comportamentos inadequados; (ii) o dever de prestar contas para aqueles que administram ou gerenciam os recursos públicos; e (iii) o acompanhamento das políticas públicas a fim de assegurar a implementação dos objetivos e programas da forma mais efetiva e eficiente possível.⁴⁹ De tal sorte que deva alcançar todas as entidades da Administração direta e indireta, e qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiro, bens e valores públicos (art. 70 da CF).

Outro ponto relevante trazido na Constituição de 1988 foi a imposição do devido processo legal a todos os processos, inclusive no âmbito dos Tribunais de Contas. Assim, diante das peculiaridades deste processo, Ismar Viana o denomina “devido processo legal controlador”⁵⁰, em que se deve assegurar o contraditório, a ampla defesa com a possibilidade de interposição de recursos, o respeito aos direitos e garantias das partes, e decisões devidamente fundamentadas, sob pena de nulidade, exigindo-se também a participação do Ministério Público como fiscal da ordem democrática.

Sob essa mesma perspectiva, a Constituição de 1988 consagrou prerrogativas aos membros dos Tribunais de Contas, a fim de preservar-lhes as garantias de imparcialidade e independência configuradas na vitaliciedade, na inamovibilidade, na irredutibilidade dos vencimentos, aos moldes das prerrogativas dadas os membros do Poder Judiciário⁵¹.

⁴⁸ MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.239.

⁴⁹ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.67.

⁵⁰ VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualidade das competências dos Tribunais de Contas**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2019, p. 15-16.

⁵¹ Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado;

II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII;

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

Com a Constituição de 1988, os Tribunais de Contas firmaram seu posicionamento como protagonistas do controle externo. Sendo que no exercício das suas competências, os Tribunais de Contas integram o ciclo da *accountability* horizontal em auxílio ao Legislativo, sob duas perspectivas: como suporte parlamentar e como órgão autônomo⁵².

Para melhor compreensão das atuações dos Tribunais de Contas, cabe diferenciar os regimes das contas públicas, as quais se distinguem em: contas de governo e contas de gestão. As primeiras possuem viés político, referindo-se aos dados gerenciais do chefe do Executivo, daí a necessidade do “aval” do Parlamento para o julgamento daquele Poder. Já as contas de gestão, quando os Tribunais de Contas atuam autonomamente, são contas específicas dos gestores responsáveis pelas unidades administrativas do Estado.

Os Tribunais de Contas atuam em apoio ao controle parlamentar, ao examinarem as contas anuais prestadas pelo Chefe do Executivo (contas de governo), em que emite parecer prévio, com natureza meramente técnica-opinativa, o qual será submetido à Casa Legislativa. Nesse caso, o Poder Legislativo terá a palavra final acerca das contas analisadas, concluindo pela aprovação ou rejeição das contas de governo⁵³.

Por ordem constitucional expressa, os Tribunais de Contas atuam autonomamente⁵⁴ quando julgam as contas de agentes públicos (contas de gestão), e determinam medidas sancionatórias, aplicando multas, com possibilidade de declarar inidoneidade, inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, além de poder determinar recomposição de dano ao erário, abrangendo inclusive particulares. Confirma-se, assim, a dimensão do *enforcement* constitutiva da *accountability*, como já mencionado no item anterior.

Neste viés, e em razão das consequências impostas ao processo de controle no âmbito dos Tribunais de Contas, há de se observar o devido processo legal sancionador, razão pela qual, ainda em linhas iniciais deste estudo, abrem-se os debates acerca da viabilidade de um processo uniforme no âmbito dos Tribunais de Contas.

⁵² WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 251-254.

⁵³ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

⁵⁴ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.274.

Os Tribunais de Contas atuam autonomamente quando apreciam atos de admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma e pensão. E com especial relevância, ainda em competência autônoma, o Tribunal de Contas tem a prerrogativa de realizar, de ofício ou por provocação do Poder Legislativo, inspeções e auditorias sobre a gestão financeira, contábil, orçamentária, patrimonial e operacional.

A gestão financeira abrange os recursos financeiros como um todo e a gestão orçamentária abarcaria a administração dos dispêndios previstos nas leis orçamentárias (Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual). A gestão patrimonial é entendida como a disposição jurídica do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado, enquanto a gestão operacional estaria voltada para eficiência administrativa, amparada em obter os melhores resultados tanto qualitativos quanto quantitativos, aferidas por meio de auditorias operacionais⁵⁵.

As modalidades de auditorias junto aos Tribunais de Contas, em regra, são classificadas em: auditoria financeira, auditoria operacional e de conformidade. A auditoria financeira tem como objeto a análise das demonstrações financeiras apresentadas aos Tribunais de Contas; a auditoria operacional (*accountability* de performance), concentra-se na avaliação de resultados de programas específicos, entidades, fundos ou certas atividades (com seus produtos, resultados e impactos), situações existentes, inclusive informações financeiras ou não financeiras sobre um desses elementos, em que o auditor mensura ou avalia o objeto para verificar “a extensão na qual os critérios estabelecidos foram ou não atendidos”⁵⁶. A auditoria de conformidade foca na informação de objeto, e na verificação da concordância com as normas pré-estabelecidas.

A auditoria operacional é uma tendência do controle, no entanto, não prescinde da auditoria de conformidade, a qual se fundamenta na probidade procedimental, que abarca os procedimentos administrativos e as restrições orçamentárias, especialmente quanto às finanças públicas no Brasil, em que, por muitas vezes, são relevadas a um segundo plano,

⁵⁵ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 280-284.

⁵⁶ Princípios Fundamentais de Auditoria do setor Público. ISSAI 100. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/principios-fundamentais-da-auditoria-do-setor-publico-issai-100-129.htm>. Acesso em 20/dez.2022.

especialmente, pelo fato da pouca importância que os governantes têm dado às leis orçamentárias⁵⁷.

Para que se obtenham resultados viáveis nas políticas estatais, tanto as auditorias operacionais como as de conformidades, não podem ser realizadas isoladamente, tanto assim que a Constituição de 1988 abarcou, com muita propriedade, o controle realizado pelos Tribunais de Contas nos dois aspectos das auditorias (art. 71 da CF) e , em 2021, ao teor da Emenda Constitucional 109, foi incluída a necessidade de avaliação de políticas públicas, por meio de lei, com a finalidade de divulgar o objeto e os resultados alcançados (art. 37, § 16).

Em que pese seja necessária regulamentação por lei para avaliação das políticas públicas, *a priori*, entende-se que este exame, conforme dicção do art. 37, § 16 da Constituição, não é exclusivo dos Tribunais de Contas, uma vez que o exercício do controle deve se estender aos demais órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, inclusive com a participação dos órgãos de controle interno, como forma de diligenciar a atuação do próprio Poder ao qual se acha vinculado, para efetivação da respectiva política pública.

A exigência de regulamentação, por meio de lei, para avaliação de políticas públicas trazem reflexos diretos, tanto para o controle, uma vez que, em tese, serão estabelecidos critérios de mensuração dos objetivos a ser avaliados, quanto para a Administração Pública, a que deverá se pautar em critérios técnicos para implementação de determinadas políticas públicas, sujeitando-se às metas pretendidas para concretização de uma administração de qualidade dos recursos públicos.

⁵⁷ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.280-284.

3 LIMITAÇÕES E DESAFIOS DO CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O controle externo realizado pelos Tribunais de Contas enfrenta grandes desafios para o desenvolvimento de suas funções constitucionais, especialmente em relação à fiscalização da boa Administração Pública, à ausência de critérios para avaliação de políticas públicas, à manutenção da independência e autonomia frente aos demais Poderes, além das dissonâncias de normas processuais decorrentes da autonomia dos entes federativos.

Esses desafios e limitações exigem estudos mais apurados, assim passa-se a expor de forma mais detida sobre os referidos assuntos.

3.1 A atuação do controle em face do direito à boa Administração Pública

É notório que o administrador deve agir em estrita observância à lei. No entanto, o controle já não está necessariamente ligado ao exame de compatibilidade entre a lei e o fato, uma vez que a evolução da dinâmica das relações estatais para o atendimento dos anseios sociais tem se revelado complexa demais para a perfeita subsunção às normas, surgindo a aferição da atuação do gestor frente aos princípios, tema desenvolvido por Juarez de Freitas⁵⁸, que, embora não seja objeto específico deste estudo, está embasado nas diretrizes estruturantes das normas constitucionais aplicadas à realidade social. Refere-se, por assim dizer, a um sistema de controle com fundamentos em princípios para consecução do direito da sociedade à efetividade e à boa Administração Pública, sendo, na visão do autor, esse direito, não está vinculado tão somente à efetividade e à eficiência da Administração Pública, ainda mais por se tratar de:

direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.⁵⁹

⁵⁸ FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

⁵⁹ FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 21.

É possível entender que o direito à boa Administração Pública se trata dos direitos constitucionais subjetivos (os direitos individuais, políticos, sociais e coletivos), dos quais são investidos os jurisdicionados, ou outro destinatário, do poder de exigir do Estado⁶⁰.

Para Willeman⁶¹, o direito à boa Administração Pública se refere ao “direito à gestão eficaz, eficiente e econômica dos recursos públicos no âmbito de uma administração pública à qual se imputa a responsabilidade por resultados.” Nesta perspectiva, essa “nova” visão da atuação do Estado enseja também padrões de controle voltados, não somente à compatibilidade com a lei em sentido estrito, mas direcionado para a concretização de todo o arcabouço constitucional.

A Carta de Nice (Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia)⁶², de 2000, em que, no artigo 41, utiliza expressamente o termo “*right to good administration*”, consubstanciada nos seguintes direitos: *i*) direito de ter seu pleito analisado de forma imparcial, justa e em tempo razoável; *ii*) direito de ser ouvido antes da tomada da decisão; *iii*) direito de ter acesso aos seus dados que constem de registros públicos; *iv*) direito de ter uma decisão motivada; *v*) direito de ser ressarcido por danos causados pelo poder público; e *vi*) direito de se dirigir a qualquer das instituições da União Europeia em uma das línguas oficiais e, no mesmo idioma, para obter resposta.

Também o Código Europeu da Boa Administração (*The European Code of Good Administrative Behaviour*)⁶³, aprovado pela Resolução de 6 de setembro de 2001, do Parlamento Europeu, disciplina condutas a serem observadas pelas instituições e administradores públicos, como: o direito de conhecer as possibilidades de revisão de uma decisão (artigo 19); o direito de ser notificado da decisão (artigo 20); o direito de requerer informações (artigo 22); o direito de ter acesso aos registros armazenados (artigo 24).

Não basta normatizar direitos, faz-se necessária a quebra de paradigmas para a atuação do controle além das normas, exige-se a integração de critérios legais e principiológicos de

⁶⁰ FREITAS, Juarez. **Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 21-22.

⁶¹ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 101.

⁶² UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Nice. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>. Acesso em: 29 set. 2022.

⁶³ UNIÃO EUROPEIA. **Código Europeu de Boa Conduta Administrativa**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2005. Disponível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/pt/publication/pt/3510>. Acesso em: 29 set. 2022.

controle para a realização de resultados e benefícios sociais⁶⁴. De tal forma que o controle deve ultrapassar a exclusividade do critério legal a fim de que se possa verificar se os objetivos propostos foram atingidos.

Chama-se atenção para a recente inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 109/2021⁶⁵, a qual incumbiu aos órgãos e entidades da Administração Pública o dever de “avaliar as políticas públicas, e divulgar o objeto e os resultados alcançados”, consagrando, assim, expressamente a validação das fiscalizações qualitativas baseadas em resultados, ensejando um procedimento próprio de controle e fiscalização.

Tome-se, a exemplo, a avaliação dos índices constitucionais com a educação de um determinado município⁶⁶, que, além do seu atingimento, devem ser verificados também os indicadores de qualidade da educação do município, de forma que o controle deve se ater tanto ao aspecto quantitativo, quanto qualitativo. Daí, porque os critérios para o controle à boa Administração Pública são mais sensíveis e muito mais suscetíveis a críticas do que os critérios de conformidade legais, em que se a subsunção do ato administrativo à norma.

Ainda há um longo caminho a se percorrer, pois, na visão do gestor público, embora possa parecer que haja a usurpação de seu poder de decidir ou invasão de sua discricionariedade, o que se verificará será a busca pelo atingimento da efetividade dos recursos despendidos em face do objeto proposto, especialmente quanto ao critério constitucional paradigmático.

Com base em opiniões a respeito do controle, notadamente o realizado nas políticas públicas, Floriano de Azevedo Marques Neto e Juliana Bonacorsi de Palma, argumentam que:

o próprio controlador que modela a atividade-fim, ou seja, o específico modo de satisfação das finalidades públicas por meio de comandos concretos. Vários são os exemplos recolhidos da prática administrativa, como

⁶⁴ COUTINHO, Doris de Miranda. **O Ovo da Serpente**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 39.

⁶⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

⁶⁶ Conforme o teor do art. 212 da Constituição Federal: A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. **(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020].) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 ago.2022.

determinações de aumento de vagas em creches públicas, de construção de novas utilidades públicas ou de inserção ou supressão de cláusulas contratuais. A depender do quão incisiva for sua intervenção, o controlador se coloca como colaborador do gestor no exercício das competências administrativas (relação de controle por cooperação) ou, então, toma o lugar do gestor por completo (relação de controle por substituição).⁶⁷

A margem tênue, já mencionada, entre a atuação do controlador e do controlado, tende a ser ainda mais sensível à possibilidade dos excessos, ou mesmo que não o seja, pode levar a interpretações distorcidas da atividade do controlador em face da exigência de resultados, de forma que haveria uma inversão de posições, levando aos excessos e ao descrédito da função de controle⁶⁸.

A atuação do controlador é complementar, e tem por finalidade avaliar a atuação administrativa de acordo com o conjunto de normas e princípios, “a sua função é de fiscalizar, avaliar, detectar erros e falhas, além de responsabilizar a Administração, mas jamais tomar o seu lugar.”⁶⁹

Nos termos propostos do art.37, §16, da CF, entende-se que o controle das políticas públicas está voltado para a avaliação de resultados, de tal modo a exigir que os objetivos pretendidos estejam delineados, e os resultados registrados em dados a fim de que haja a compatibilidade entre a ação e os efeitos alcançados, considerando a proporcionalidade dos recursos despendidos. Desta forma, a atuação do controle, inclusive das instituições de controle interno, estaria voltada para análise de resultados. Com efeito, em uma interpretação literal do mencionado dispositivo constitucional, o controle estaria limitado aos resultados alcançados.

⁶⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 27.

⁶⁸ VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo**: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualidade das competências dos Tribunais de Contas. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2019. p. 11.

⁶⁹ MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.173.

3.2 As interferências externas e internas na atuação do controle exercido pelos Tribunais de Contas

As agências de controle não funcionam isoladamente, mas também não podem sofrer intervenções para realizar suas atividades de fiscalização. Guilherme O'Donnell, em uma digressão do estudo do controle horizontal, argumenta que a usurpação da função de um Poder sobre o outro chega a ser mais grave que a corrupção, uma vez que a usurpação vai minando aos poucos a autonomia dos agentes de controle e, por muitas vezes, não é sequer identificada na estruturação daquele.⁷⁰ A cooptação de um Poder sobre o outro prejudica em muito a atuação das funções de controle, notadamente o do Poder Executivo, que por sua função precípua de administrar, tenta embrenhar suas forças políticas noutro Poder.

A *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*⁷¹, organização internacional com *status* consultivo perante o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, alerta que as instituições de controle para exercerem suas atribuições, de forma objetiva e efetiva, devem ter independência em relação à entidade auditada e protegida de influências externas.

Para Ismar Viana⁷² a independência e a autonomia do órgão controlador é pilar essencial para efetividade do controle, o qual deve ser realizado sob duas dimensões: a independência interinstitucional, no caso, independência de fiscalizar, instruir e julgar, a partir da segregação e confiabilidade das funções; e a independência do órgão controlador em relação aos demais órgãos estatais, sendo que o controle deve estar amparado em parâmetros para sua regularidade, sem influências internas ou externas, concretizados na independência,

⁷⁰ Assim, o autor se refere: “No entanto, acredito que no longo prazo, a usurpação seja mais perigosa que a corrupção para a sobrevivência da poliarquia: uma utilização sistemática da primeira simplesmente liquida a poliarquia, enquanto a disseminação sistemática da segunda irá seguramente deteriorá-la, mas não a elimina necessariamente. Além disso, a usurpação impõe maiores obstáculos do que a corrupção à emergência de agências estatais relativamente autônomas que atuem de acordo com a autoridade propriamente definida que caracteriza as poliarquias formalmente institucionalizadas.” (O'DONNELL, Guilherme. *Accountability* Horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova* n° 44-98. 1998. p. 47. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 28 set. 2022.

⁷¹ A International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) já editou vários documentos paradigmas para a fixação de princípios, regras e diretrizes para o controle da Administração Pública, dentre os quais a Declaração de Lima de 1977 e a Declaração do México de 2007, cuja atuação fundamenta-se em analisar e comparar os modelos de auditoria, além de divulgar as boas práticas na área de fiscalização. Disponível em: <https://www.intosai.org/>. Acesso em: 22 set. 2022.

⁷² VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo**: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualidade das competências dos Tribunais de Contas. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2019. p. 12.

na credibilidade social, na imparcialidade do agente controlador e na efetividade dos órgãos de controle a fim de se realizar “o devido processo legal controlador”.⁷³

Um dos impasses à atuação do controle externo refere-se à composição dos Tribunais de Contas, sendo que no Tribunal de Contas da União, a formação é de nove ministros, com a indicação de um terço deles pelo Chefe do Poder Executivo, com aprovação do Senado Federal, em que dois são escolhidos, alternadamente, entre auditores e membros do Ministério Público de Contas e os outros dois terços indicados pelo Congresso Nacional (art. 73, §2º, da CF).

Aos mesmos moldes de competências (art. 75, CF), os Tribunais de Contas subnacionais são compostos por sete conselheiros, em que quatro deles são indicados pelas respectivas Assembleia Legislativa e três pelo chefe do Poder Executivo Estadual, dentre esses, um advém da carreira de auditor substituto de Conselheiro e outro do Ministério Público e um terceiro de livre escolha, conforme Enunciado nº 653 do Supremo Tribunal Federal⁷⁴.

Certo é que, apesar das críticas, quanto à atual composição dos Tribunais de Contas, com a Constituição de 1988, houve grande evolução na forma da composição destes Tribunais, uma vez que tradicionalmente os membros eram indicados somente chefes do Poder Executivo, embora se saiba dos impactos negativos de interferências políticas nas indicações desses membros. Especialmente quanto ao descumprimento dos requisitos constitucionais para as escolhas dos membros dos Tribunais de Contas, de repetição obrigatória para os demais entes federativos (art. 73, II, III e IV da CRFB), que terminam por comprometerem a independência, a imparcialidade e a autonomia dos Tribunais de Contas,⁷⁵ o que leva o jurista Bruno Wilhemmen Speck a argumentar que a inobservância em sua plenitude dos pressupostos constitucionais para a composição dos Tribunais de Contas

⁷³ OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos Tribunais de Contas ? **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 40, n. 113, p. 13–32, set./dez. 2008, p. 30. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/362/408>. Acesso em: 03 ago. 2022.

⁷⁴ Cite-se o Enunciado nº 653 da súmula da jurisprudência do STF: “No Tribunal de Contas Estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo chefe do Poder Executivo Estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha”.

⁷⁵ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 214-216.

compromete o reconhecimento dessas instituições junto à sociedade, de forma a enfraquecer toda a cadeia do controle.⁷⁶

Em que pese haver questionamentos quanto à forma de escolha dos conselheiros dos Tribunais de Contas, Rogério Bastos Arantes, Fernando Luiz Abrucio e Marco Antônio Carvalho Teixeira, em pesquisa acerca da imagem dos Tribunais de Contas subnacionais frente à sociedade, apontaram a politização dos Tribunais de Contas como o problema mais grave para a atuação do controle externo:

A politização indesejável da instituição acometeria suas diversas dimensões, conformando-lhe imagem externa bastante negativa: o processo de escolha dos conselheiros, decisões políticas contrariando aspectos técnicos, ingerência externa no funcionamento do TC, ações políticas de perseguição a adversários e omissões graves diante de correligionários, da corrupção e do nepotismo.⁷⁷

Diante desta politização dos Tribunais de Contas, qual seria a melhor forma de conter as distorções das decisões destas instituições? A uniformização dos processos de controle seria viável para mitigar as interferências políticas já demonstradas? E somente a uniformização seria viável?

3.3 As dissonâncias dos processos de controles entre os Tribunais de Contas

No Brasil existem trinta e três Tribunais de Contas, os quais se dividem em três esferas: (União), vinte e seis (Estados e Distrito Federal), três (Municípios do estado) e dois (Municípios), sendo que cada tribunal possui regras próprias para procedimentos, prazos e formas de tramitação de processos.

O processo nos Tribunais de Contas, especialmente pelo acúmulo de atos processuais de diferentes naturezas em um só órgão, tem como eixo estruturante a Constituição⁷⁸, e apoia-

⁷⁶ SPECK, Bruno Wilhelm. Estratégia para melhorar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com a Sociedade Civil. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**, [S. l.], p. 100-111, 2013. p. 111. Disponível em: https://www.academia.edu/5628677/Bruno_Wilhelm_Speck_Estreitar_o_relacionamento_entre_Tribunais_de_Contas_Estaduais_com_o_Poder_Legislativo_Uma_estrat%C3%A9gia_para_aumentar_a_efic%C3%A1cia_da_auditoria_governamental_nos_Estados_brasileiros. Acesso em: 03 ago. 2022.

⁷⁷ ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, p. 57-83, 2005.p.74. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/35854/a-imagem-dos-tribunais-de-contas-subnacionais/i/pt-br>. Acesso em 03 ago.2022.

⁷⁸ OLIVEIRA. Odilon Cavallari de. A instrução processual no Tribunal de Contas da União em face de um processo célere e consistente juridicamente: os desafios dos novos tempos. **Revista do TCU**. n.108, p.63-70,

se em normativos para sua atuação fiscalizadora, dentre os quais, citem-se: a Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000; as Leis de Licitações, Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.131/2021; a Lei do Pregão nº 10.520/2002; a Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro, a Lei nº 4.320/1964.

Para Doris Coutinho, *a priori*, as matérias relacionadas ao controle externo técnico se referem a critérios comuns, relacionados à coletividade e ao aperfeiçoamento da Administração Pública, de forma que o processo técnico de controle não poderia se sujeitar a realidades regionais, e o seu aperfeiçoamento deveria ocorrer de maneira uniforme e em nível nacional.⁷⁹

Consoante à formatação federativa adotada no Brasil, diante da autonomia administrativa dos Estados e Municípios e dos desafios e limites a serem enfrentados pelos Tribunais de Contas, para a garantia de sua independência e a imparcialidade dos órgãos controladores das funções estatais, notadamente a atuação dos Tribunais de Contas, abre-se à reflexão acerca da viabilidade da uniformização dos processos, a partir da descrição dos processos existentes no âmbito dos Tribunais de Contas, fazendo-se comparações dos procedimentos adotados e das principais dissonâncias constatadas, com base nos princípios fundamentais insculpidos na Constituição Federal de 1988 e considerações relevantes sobre as respectivas matérias, a ser desenvolvida no capítulo a seguir deste estudo.

2007. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/470>. Acesso em: 02 out.2022. p. 67.

⁷⁹ COUTINHO, Doris, T. P. C. de Miranda. Uniformização da legislação dos Tribunais de Contas. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, v. 53, n. 212, p. 181-201, out./dez. 2016, p.196. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p181>. Acesso em 30 out.2022.

4 AS DISSONÂNCIAS DAS NORMAS DO PROCESSO DE CONTROLE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O COMPROMETIMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE NACIONAL

No capítulo anterior tentou-se demonstrar os aspectos principais do controle externo para que se pudesse compreender a função institucional dos Tribunais de Contas na configuração da *accountability* horizontal.

Neste capítulo, a partir de uma digressão do Estado Federado, com o intuito de se contextualizar as competências para legislar sobre o processo no Brasil, busca-se explicar a jurisdição dos Tribunais de Contas e o processo de controle externo como um processo autônomo e distinto do processo administrativo para então descrevê-lo tecnicamente no âmbito dos Tribunais de Contas e as principais dissonâncias processuais do controle externo, junto aos trinta e três Tribunais de Contas brasileiros.

Para uma análise dinâmica e concreta do estudo, toma-se como parâmetro a aplicação prática dos princípios centrais do processo, cotejando as divergências de normas entre os Tribunais de Contas, e as possíveis consequências para o sistema de controle nacional.

4.1 A jurisdição dos Tribunais de Contas

A jurisdição é definida etimologicamente como o poder de dizer o direito, no entanto, não é todo direito dito, que pode ser considerado jurisdição, mas somente daquele que detém o poder para dizê-lo. Assim, quem pode dizer o direito é aquele que se encontra investido da função estatal para tal, de modo que o Estado define quem pode, como e quando dizer o direito, por meio de normas implícitas ou explícitas para essa função.⁸⁰

Em oposição a esse entendimento, Fredie Didier Jr., leciona que as decisões não emitidas ao Poder Judiciário não são jurisdicionais, mas equivalentes jurisdicionais exatamente por não serem definitivas. Cita como principais exemplos, dentre outros, a autocomposição, a autotutela, e os julgamentos por tribunais administrativos, no qual inclui as decisões dos Tribunais de Contas, denomina, por ele, especificamente de solução estatal

⁸⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.121-122.

não jurisdicional de conflitos, uma vez que não exercer jurisdição “nem mesmo quando, por exemplo, julga as contas prestadas pelos agentes públicos (art. 71, 11, CF/1988). Sua atividade é eminentemente administrativa e, sobretudo, fiscalizatória.”⁸¹

Na dicção de Jacoby, a jurisdição não é monopólio dos processualistas ou dos estudiosos do direito judiciário, uma vez que pode se tratar de situações não constrictivas, tal como se apresenta na jurisdição voluntária ou na sentença declaratória.⁸²

Muito embora esteja intimamente ligada à coisa julgada, a jurisdição não se vincula necessariamente àquela, mas se reconhece que a imutabilidade das decisões judiciais seja fundamental para a jurisdição como forma de pacificação social, sem a qual não teriam eficácia.⁸³

Nesse cenário, Leal, em uma visão ampla e crítica da jurisdição, informa que a Constituição delimitou as competências e as atuações dos Poderes, de forma que a jurisdição estatal é mais ampla que a atividade desenvolvida pelo Poder Judiciário e deve ser exercida sob o comando de processos, como forma de se garantir a realização de seus provimentos de forma hígida, razão pela qual é exigida a observância dos princípios constitucionais da ampla defesa, contraditório e isonomia.⁸⁴

Segundo Jacoby, ninguém ousa divergir, nos termos do art. 5º, XXXV, que qualquer forma de criar obstáculos, empecilhos ou condicionantes para o ingresso na justiça seria inconstitucional, todavia esse dispositivo está direcionado à impossibilidade de o legislador infraconstitucional mitigar ou impedir o acesso à justiça. Neste sentido:

A disposição do art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal tem por destinatário o legislador infraconstitucional, mas não veda que a própria Constituição, em dispositivo a ser coordenado, imponha o exercício da função jurisdicional a outro órgão não integrante do Poder Judiciário, ou, mais contundentemente, estabeleça que um determinado tipo de questão não seja objeto de apreciação judicial.⁸⁵

Jacoby complementa a ideia informando que a própria Constituição declinou da

⁸¹ DIDIER Jr., Fredie. **Curso de direito processual civil**. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 1. p.167

⁸² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 122-123.

⁸³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 122-123.

⁸⁴ LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo**. 15 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.74

⁸⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.131-132.

competência de julgar do Poder Judiciário quando: (i) determinou a competência exclusiva do Congresso Nacional em julgar o presidente da República, (art. 49, IX da CF); (ii) instituiu a competência privativa do Senado Federal para julgar o presidente e o vice-presidente da República, nos crimes de responsabilidade, e os ministros de Estado, nos crimes da mesma natureza, conexos com aqueles (art. 52, I da CF); (iii) na competência privativa do Senado Federal para processar os ministros do Supremo Tribunal Federal, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade (art. 52, II da CF); (iv) na competência do Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.⁸⁶

Embora a jurisdição seja atribuída como função típica do Poder Judiciário, excepcionalmente, outros Poderes exercem concretamente a função jurisdicional.⁸⁷

De forma contrária, Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende a ausência do caráter jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas, por não produzirem coisa julgada, uma vez que decorrem de processos meramente administrativos, e embora o dispositivo da Constituição (inciso I, do art. 71 da CRFB) fale em “julgar”, não se refere à função jurisdicional “o julgamento das contas é uma questão prévia, preliminar, de competência do Tribunal de Contas, que antecede o julgamento do responsável pelo Judiciário.”⁸⁸

Conquanto as dificuldades enfrentadas, percebe-se que as divergências se embasam principalmente na possibilidade da revisão judicial das decisões administrativas, uma vez que no âmbito dos Tribunais de Contas os processos não fariam coisa julgada, pois a decisão estaria sujeita a apreciação pelo Poder Judiciário (art. 5º, LX da CF).

Jacoby, considerando os entendimentos perfilhados pelos administrativista e constitucionalistas (Lúcia Valle Figueiredo, Hely Lopes Meirelles, Celso Ribeiro Barros) inicialmente argumenta que julgar é “apreciar o mérito”, de forma que o juiz deve conter sua

⁸⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 131-133.

⁸⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 2.

⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 863

atuação aos limites da lei, não podendo apreciar o mérito dos processos que constitucionalmente foi atribuído ao julgamento dos Tribunais de Contas e ainda que o julgamento desses tribunais “não fosse um ato jurisdicional típico, mas apenas ato administrativo, seu mérito jamais poderia ser revisto pelo Poder Judiciário”.⁸⁹

Assim, o juiz ficaria adstrito à verificação da legalidade, não podendo ser substituído o julgamento de mérito realizado, em tese, pelos Tribunais de Contas, uma vez que a própria Constituição garantiu a competência destes Tribunais para julgar as contas dos administradores públicos (art. 71,II da CF), conforme a tecnicidade própria da matéria.⁹⁰

Carlos Ari Sundfeld, Jacinto Arruda Câmara, Vera Monteiro e André Rosilho argumentam que é viável, em processo judicial, a análise do mérito das decisões dos tribunais de conta, quando este mérito se tratar de matéria estritamente técnica-jurídico, isto porque, segundo eles, a análise se refere à subsunção dos fatos à norma, passível de ser revista pelo Judiciário. Citam, a exemplo, a análise de um contrato realizado pela Administração Pública em que se tenha constatado sobrepreço ou superfaturamento, ou tenha julgado irregular alguma licitação. Os autores se fundamentam no fato de que a análise em questão é diferente daquelas em que exigem a aplicação de conceitos científicos relacionados a certo setor administrativo, que estariam sujeitos a uma revisão limitada pelo Judiciário (como a realizada pelas agências reguladoras – Agência Nacional de Vigilância Sanitária- ANVISA).⁹¹

Benjamin Zymler entende que a existência da atuação do Ministério Público de Contas junto aos Tribunais de Contas, consagra a jurisdição de contas, configurado em sua atuação autônoma, uma vez que a própria Constituição Federal no art. 127, informa que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e acrescenta que conforme decisão do STF em sede de ADI nº 789-1, que pôs fim a sua integração ao Ministério Público da União, de tal modo que o Ministério Público da União atua perante o Poder Judiciário e o MP/TCU perante ao TCU, cuja função é caracterizada como fiscal da ordem democrática, exteriorizada na emissão de pareceres nos processos de

⁸⁹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p.129.

⁹⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p.146-150.

⁹¹ SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacinto Arruda. MONTEIRO, Vera. ROSILHO, André. **O valor das decisões do Tribunal de Contas da União, sobre irregularidades em contratos**. In Tribunal de Contas da União no direito e na realidade. SUNDFELD, Carlos Ari e ROSILHO, André.(org.) 1 ed. São Paulo: Almedina, 2020.

controle externo e acompanhamento as decisões proferidas por aquele Tribunal, diferentemente de quando exerce a função no processo civil, que depende dos interesses sobre os quais incide a indisponibilidade do direito⁹².

As interpretações das atribuições dos Tribunais de Contas são pouco homogêneas, inclusive no âmbito do STF, o que tem causado, diante destas indefinições (normativas e jurisprudenciais), pouco efeito prático, notadamente quando da ordem de ressarcimento aos cofres públicos por aqueles que de alguma forma os tenham lesado, uma vez que os questionamentos têm sido postergados pela Justiça para uma decisão definitiva⁹³.

Com efeito, os processos de controles nos Tribunais de Contas não advêm eminentemente do cotejamento entre o fato e a lei, especialmente com as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 (art. 37, *caput*) quanto aos aspectos da eficiência e efetividade. São verificados outros pontos para avaliação do controle na prestação do serviço junto à sociedade, não que se autorize a tomada de posição do controlador no lugar do controlado, mas que se tenham serviços, parcerias, obras, desestatização de forma coerente entre as despesas e o fim a que se propôs o ato decisório.

Assim, compreende-se que, de acordo com o processo em que atua, notadamente quando o Tribunal de Contas julga as contas de gestores públicos, cuja decisão cabe ao colegiado daquele Tribunal, não caberia revisão judicial destas decisões quanto ao mérito, tendo em vista a tecnicidade processual do controle, de tal forma que embora se possa informar que se trata apenas de verificação da lei ao caso concreto, esses processos envolvem situações para além do que esteja definido em lei. Referem-se, em sua maioria, aos controles contábeis, aos controles financeiros e mais recentemente a avaliações de programas, custos, resultados e gestão, vinculados à nova forma de exames das políticas públicas.

Em geral, as auditorias do setor público são classificadas em auditoria de demonstração financeira, auditoria de conformidade e operacionais, consoante definições trazidas pelas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desenvolvidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores

⁹² ZYMLER, Benjamin . **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.p.258-259.

⁹³ SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político – administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2000. p. 179-184

(INTOSAI), que visam desenvolver auditorias eficazes pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)⁹⁴.

Retomando-se a concepção da doutrina moderna, dimensionadas neste trabalho por Ronaldo Brêtas e Paulo Bonavides, de que a tripartição de Poderes deve ser compreendida como funções precípua, sem, contudo, serem isoladas das demais funções do Estado.

Assim, desde que respeitado o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e não haja manifestas irregularidades na decisão, diante das peculiaridades do processo de controle, os Tribunais de Contas, em tese, guardam jurisdição própria. De tal forma que o mérito de suas decisões, por sua tecnicidade, não se sujeitaria à revisão da função precípua do Poder Judiciário. Não se excluindo, no entanto, outras possibilidades de revisão das decisões no âmbito do controle por aquele Poder.

Para melhor compreensão das peculiaridades dos processos técnicos, descrevem-se, a seguir, a atuação dos Tribunais de Contas.

4.2 O processo do controle técnico desenvolvido pelos Tribunais de Contas

O processo de controle no âmbito dos Tribunais de Contas está em linhas gerais descritos no art. 71 da Constituição Federal, e pelo princípio da simetria descrito também e ao mesmo teor nas Constituições estaduais e as tecnicidade, procedimentos e o próprio processo em leis e muitas vezes em seus respectivos regimentos internos.

Tomando-se como parâmetro a Lei nº 8.443/92, de 16 de julho de 1992, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas, em sua atuação institucional autônoma julgam contas de responsáveis por recursos públicos, apreciam a legalidade de atos de admissão e aposentadoria, reformas e pensões de pessoal, apuração de responsabilidades e prestam informações técnica-jurídica⁹⁵, além de apurarem denúncias e representações.

O processo de julgamento de contas encampa o processo de prestação de contas, o

⁹⁴ Princípios Fundamentais de Auditoria do setor Público. ISSAI 100. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/principios-fundamentais-da-auditoria-do-setor-publico-issai-100-129.htm>. Acesso em 20/dez.2022.

⁹⁵ MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.412

de tomada de contas e o de tomada de contas especial. Neste aspecto, o processo de prestação de contas é feito a partir das contas apresentadas por gestores públicos, enquanto o processo de tomada de contas é realizado quando os responsáveis não cumprem sua obrigação de apresentar as contas sob sua gestão⁹⁶. Já o processo de tomada de contas especial é aquele que decorre, em regra, de danos ao erário ou da ausência de comprovação da aplicação dos recursos públicos⁹⁷.

O processo de apreciação de legalidade de atos de admissões, aposentadorias, reformas e pensões servem para verificar a existência e validade do ato, e se perfaz com o exame final do Tribunal de Contas⁹⁸.

O processo de apuração de responsabilidade do gestor tem por finalidade verificar a atuação do administrador de recursos públicos, e enseja o processo de julgamento das contas, instrumentalizados em processo de auditoria, de inspeção, e de denúncia⁹⁹.

Os Tribunais de Contas também prestam informações acerca de seus posicionamentos sobre determinadas matérias, em questões suscitadas pelos jurisdicionados, conforme o entendimento eminentemente técnico jurídico firmado nas respectivas cortes, de acordo com o tema proposto, cuja finalidade é evitar procedimentos contrários às normas e ao entendimento firmado pelo órgão fiscalizador. Para a prestação desses esclarecimentos, em regra, são exigidos requisitos mínimos, como a observância do rol taxativo de legitimados, pertinência temática com as suas competências e não se tratar

⁹⁶ Lei 8.443/92, art. 6º: Estão sujeitas à tomada de contas e, ressalvado o disposto no [inciso XXXV do art.5º da Constituição Federal](#), só por decisão do Tribunal de Contas da União podem ser liberadas dessa responsabilidade as pessoas indicadas nos incisos I a VI do art. 5º desta Lei; art. 7º: As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa. Parágrafo único. Nas tomadas ou prestações de contas a que alude este artigo devem ser incluídos todos os recursos, orçamentários e extra orçamentários, geridos ou não pela unidade ou entidade (Lei 8.443 de 16 de julho de 1992). **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em 02/12/2021.

⁹⁷ Lei 8.443/92, art. 8º: Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. Lei 8.443 de 16 de julho de 1992. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em 22 mar.2022.

⁹⁸ MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.412

⁹⁹ MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.413

de casos concretos, exatamente para não fazer as vezes do administrador¹⁰⁰

Destaque-se que a iniciativa do processo de fiscalização pode ser por demandado próprio Tribunal, do respectivo Poder Legislativo ou por meio de denúncias ou representações (art. 74 § 2º da CF)¹⁰¹.

Diante da concentração de funções dos Tribunais de Contas¹⁰², (instrução, parecer ministerial, julgamento e possibilidade de recursos) interessa compreender o posicionamento das partes no processo técnico de controle. Para Alexandre Câmara¹⁰³, partes são os sujeitos parciais do processo. “São aqueles que participam em contraditório da formação do resultado do processo.” Assim, no processo de controle externo têm-se como sujeito o Estado, em nome do qual os Tribunais de Contas devem atuar; os administradores e os demais responsáveis pela administração de bens e valores públicos (art. 71 da CF)¹⁰⁴.

Benjamin Zymeler enfoca que as partes no processo de controle “alcança todo aquele que figure no processo com capacidade e legitimidade para atuar nos autos, seja responsável ou interessado”. Com esta visão, o autor conceitua responsável como todo aquele que em razão da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos, ou por ter dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade resulte prejuízo ao Erário. E o interessado seria todo “aquele que, de forma reflexa, tem o direito subjetivo violado em função do Tribunal.”¹⁰⁵

Tem-se a exemplo, a empresa contratada por meio de uma avença que se encontra em discussão quanto à sua licitude, ou os candidatos aprovados em concurso público em que se

¹⁰⁰ **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**, art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto à dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades (BRASIL. Tribunal de Contas da União). Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em 20 out..2022.

¹⁰¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em 20/01/2022

¹⁰² OLIVEIRA. Odilon Cavallari de. A instrução processual no Tribunal de Contas da União em face de um processo célere e consistente juridicamente: os desafios dos novos tempos. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Ano 38. nº 108. jan/abr 2007. p. 63-70.p. 63-64. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/470>. Acesso em 02 out.2022.

¹⁰³ CÂMARA. Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**.6 ed. São Paulo: Atlas.2020.p. 63.

²¹ MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.405

²² O autor se refere ao processo de fiscalização como sinônimo de processo de controle. Neste estudo adota-se a mesma ideia para o processo de controle (ZYMLER, Benjamin . **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p.256.)

¹⁰⁴ MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.405

¹⁰⁵ ZYMLER, Benjamin . **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p.256

impugnam os procedimentos referentes ao processo de seleção.¹⁰⁶

A esse respeito, abrem-se questionamentos acerca da posição do denunciante junto ao Tribunal de Contas, uma vez que a Constituição legitima qualquer cidadão para denunciar ilegalidades e irregularidades perante aquele Tribunal (art. 74, §2º)¹⁰⁷. Nesse caso, nos termos do art. 282 do Regimento Interno do TCU, caberia ao denunciante ou representante demonstrar o interesse de intervir no processo em que ele próprio tenha sido o denunciante ou representante, uma vez que, segundo entendimento firmando no TCU (Acórdão nº 2369/2020 - TCU - Plenário)¹⁰⁸ eles não são considerados automaticamente parte processual, devendo comprovar razão legítima para intervir no processo.

Já a Lei Orgânica do TCDF¹⁰⁹, art. 53, e TCE-GO¹¹⁰, art. 90, dispõem que o denunciante poderá requerer cópia dos despachos e dos fatos apurados, os quais deverão ser fornecidos no prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis a contar do recebimento do pedido, após a apuração ou arquivamento; ou obrigatoriamente, no prazo de noventa dias úteis, a contar do recebimento da denúncia, caso não estejam concluídas as investigações.

Nota-se que o TC-DF e o TCE-GO foram mais diligentes quanto ao direito de acesso à informação do demandante em relação ao acompanhamento de sua comunicação.

Assim, fundado especialmente no princípio constitucional da publicidade, (art. 37, *caput* da CF) o denunciante ou representante, ao se indignar com determinadas condutas ou possibilidade de dano ao erário, age como representante da sociedade, o agente da *accountability* vertical, e como tal, tem o direito de vir o resultado de sua formulação.

¹⁰⁶ ZYMLER, Benjamin . **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p.256.

¹⁰⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 out.2022 Acesso em: 12 de mar.2022.

¹⁰⁸ Ao teor do acórdão ACÓRDÃO Nº 2369/2020 - TCU - Plenário tem-se o seguinte: “[...]Considerando que a jurisprudência do TCU é bem clara ao entender que o reconhecimento do representante como parte é situação excepcional e depende, além do pedido de ingresso nos autos como interessado, da demonstração de legítima e comprovada razão para intervir no processo (Acórdão 6.348/2017-TCU-2ª Câmara; e Acórdãos 88/2011, 161/2011, 257/2011, 1.944/2013, 292/2014, 1.881/2014, 1.343/2015, 186/2016, 1.251/2017, 1.667/2017, 1.955/2017 e 455/2019, do Plenário. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F747473CC01749C7E74E930DA&inline=1>”. Acesso em 02 out.2022.

¹⁰⁹ BRASIL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Lei Complementar nº 01, de 09 de maio de 1994**. Disponível em <https://www.tc.df.gov.br/ice5/Site5ice/Legislacao/Leis/LeiOrganicaTCDF.htm>. Acesso em 02 out.2022.

¹¹⁰ GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Lei nº 16.168, de 11 de Dezembro de 2007**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/86708/lei-16168. Acesso em 02 out.2022.

Neste aspecto, agiria sob duas vertentes: como membro social, e também como controlador da atuação dos Tribunais de Contas, quando de sua atuação como instituição do controle, exatamente por se tratar do manejo de recursos públicos.

Não se olvida, no entanto, da existência de denúncias vazias e com viés político, mas, ainda assim, *a priori*, não se justificaria a mitigação do direito de acesso à informação a quem a noticiou, uma vez que havendo indeferimento da inicial, serviria pedagogicamente, e em último aspecto, para impedir demandas imotivadas ou sensacionalistas.

Outra discussão, que cabe no presente estudo, refere-se à forma de execução das sanções impostas pelos Tribunais de Contas que não encontram similitudes entre essas instituições.

A Constituição brasileira prescreve (art. 71, VIII) a prerrogativa dos Tribunais de Contas de aplicarem diretamente sanções para fazer valer suas competências, desde que observados os limites e critérios legais.¹¹¹ Neste sentido, vê-se que a Constituição adotou a forma estrutural sancionatória (*enforcement*) do controle¹¹².

Em regra, e tomando-se como parâmetro a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (art.1º, IX da Lei nº 8.443/92)¹¹³, aplicam-se sanções aos responsáveis por ilegalidades de despesas ou de irregularidade na aplicação de recursos públicos: i) multas, que podem variar de acordo com a gravidade do ato e em percentual dos recursos envolvidos; ii) inabilitação para cargo público, por um período que varia de cinco a oito anos; iii) declaração de inidoneidade, com restrição de até cinco anos, para participar de licitações públicas.

Quando identificado dano ao erário, devidamente quantificado, e desde que observado o devido processo legal, e as garantias constitucionais, especialmente no que

¹¹¹ FERRAZ, Luciano de Araújo. Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas : competência normativa e devido processo legal. **Fórum Administrativo - FA**, ano 21, n. 14, abr. 2002.

²⁹ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.271

¹¹² WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.271

¹¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Lei 8.443/1992, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. (Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 17 de julho de 1992).

tange à ampla defesa e ao contraditório, os Tribunais de Contas dispõem de competências para imputar ao responsável o débito correspondente ao dano, cuja decisão tem eficácia de título executivo extrajudicial.

O título extrajudicial, segundo Jacoby,¹¹⁴ seria um dos principais pontos que fundamentaria a jurisdição dos Tribunais de Contas. O julgamento técnico das contas dos gestores dos recursos, em que se exige uma análise de mérito, não se sujeitaria à revisão pelo Judiciário, salvo se macularem, de alguma forma, princípios constitucionais (art.5º, LV e LVI) e as garantias processuais.

Relembre-se que desse julgamento estão excetuadas as contas de governo dos chefes do Poder Executivo, em que os Tribunais expedem parecer prévio, e finda com a análise política do respectivo Poder Legislativo (art. 71, I da CF).

Não cabem aos Tribunais de Contas promoverem a execução dos títulos extrajudiciais, próprio de suas decisões condenatórias. Em regra, os órgãos responsáveis para representar judicialmente o ente federado lesado são procuradorias estaduais ou municipais, de tal forma que a elas são atribuídas a execução dos títulos extrajudiciais.

Seguindo o disposto no art. 131 da Constituição Federal, a execução dos títulos extrajudiciais emitidos pelo TCU compete à Advocacia Geral da União (AGU) representar a União judicial e extrajudicialmente, após a instrução realizada pelo Ministério Público de Contas junto àquele Tribunal,

Guardadas as devidas proporções, esse tem sido o procedimento adotado por maioria dos Tribunais de Contas no País. No entanto, quanto à execução do título em favor do erário dos municípios, que não possuem procuradorias instaladas, as leis orgânicas e os regimentos internos dos Tribunais são omissos em relação aos procedimentos adotados.

Para Bruno Wilhelm Speck os Tribunais de Contas devem ser vigilantes quanto ao cumprimento das sanções imputadas por eles aos administradores, mesmo que não seja de responsabilidade imediata dos Tribunais.¹¹⁵

¹¹⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p.146-150.

¹¹⁵ SPECK, Bruno Wilhelm. Estratégia para melhorar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com a Sociedade Civil. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**, [S. l.], p. 100 – 111, 2013. p. 102.

É possível compreender que a movimentação da máquina estatal para o controle dos entes federados se torna inócua, se ao final do processo, não for exequível o retorno dos recursos públicos, que, por ventura, foram indevidamente apropriados pelos responsáveis.

Diante da quantidade de Tribunais de Contas no Brasil, com normas próprias e atuações peculiares, corolário da autonomia federativa do Estado brasileiro, faz-se, a seguir, o cotejamento dos princípios centrais do processo de controle e os problemas práticos decorrentes das dissonâncias existentes no sistema do controle nacional.

4.3 Dissonâncias de atuação dos Tribunais de Contas no Brasil em relação aos princípios constitucionais aplicados ao processo de controle externo

Considerando a diversidade de normas existentes para regulamentação do processo no âmbito dos Tribunais de Contas, tomam-se como parâmetro os princípios constitucionais aplicados ao devido processo legal para se demonstrar as dissonâncias existentes na atuação destes Tribunais, assim como as possibilidades, em abstrato, dos prejuízos causados ao processo de controle em âmbito nacional.

Para que exista um processo jurisdicional hígido é necessária a observância de princípios centrais do processo, fundamentos nas garantias do devido processo legal, o qual, segundo Fredie Didier Júnior, “pode ser considerado um subprincípio do princípio do Estado de Direito ou do princípio de proteção da dignidade da pessoa humana.”¹¹⁶ Consubstanciado em garantias, direitos e obrigações, tanto para controlador: para agir sem interferências externas e internas¹¹⁷, quanto para os jurisdicionados e a todos aqueles que venham a ter a possibilidade de ter seus direitos violados em relação ao seu direito de defesa.

No sistema constitucional vigente, o princípio da legalidade há de ser compreendido como corolário do Estado Democrático de Direito, tendo em seu aspecto formal, a representação popular nos órgãos de cada ente federativo, de acordo com suas respectivas

Disponível em:

https://www.academia.edu/5628677/Bruno_Wilhelm_Speck_Estreitar_o_relacionamento_entre_Tribunais_de_Contas_Estaduais_com_o_Poder_Legislativo_Uma_estrat%C3%A9gia_para_aumentar_a_efic%C3%A1cia_da_auditoria_governamental_nos_Estados_brasileiros. Acesso em: 03 ago. 2022

¹¹⁶ DIDIER Jr., Fredie. **Curso de direito processual civil**. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 1. p.49.

¹¹⁷ VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualidade das competências dos Tribunais de Contas**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2019, p.15.

competências.¹¹⁸ Trata-se, por assim dizer, que o princípio da legalidade se consubstância também nas atividades do Estado que deve estar voltado para o povo.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro argumenta que com a evolução histórica do princípio da legalidade, passou-se a exigir o cumprimento não somente da lei em sentido restrito, mas “passou-se a inserir na ideia de legalidade, considerada em sentido amplo, os valores e princípios consagrados no ordenamento jurídico constitucional”¹¹⁹. Assim, segundo a autora, adotando o entendimento de Joaquim Arce y Flores-Valdés, os princípios são proposições que embasam o ordenamento jurídico e os valores são metas e critérios axiológicos do Direito¹²⁰. E conclui que:

A presença dos princípios e valores na Constituição permite a afirmação de que no Brasil a submissão da Administração se dá à *lei e ao direito*. Permite a afirmação de que, hoje, o princípio da legalidade ganhou nova dimensão, levando à distinção entre legalidade em sentido estrito (que equivale à *reserva da lei*) e à legalidade em sentido amplo (que abrange os atos normativos do Poder Executivo, bem como os princípios e valores previstos na Constituição, de forma implícita ou explícita).¹²¹

O princípio da legalidade, em seu sentido mais amplo, guarda relação com o princípio da segurança jurídica, pois ambos têm por fundamento a garantia de que os jurisdicionados não serão surpreendidos por mudanças circunstanciais no curso dos processos¹²². O princípio da segurança jurídica somente com a Lei nº 9.784/99 – Lei que regula o processo administrativo federal, ganhou relevância no Direito brasileiro e recentemente com a Lei nº 13.655/2019 a LINDB, introduziu-se termos para observância do princípio da segurança jurídica ao determinar que “a decisão administrativa, controladora ou judicial” quando estabelecer interpretação nova, novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever

¹¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.p.419-422

¹¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O princípio da segurança jurídica diante do princípio da legalidade**. In: MARRARA Thiago (coord.). **Princípios de direito administrativo**. 2. ed. rev. e ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.27.

¹²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O princípio da segurança jurídica diante do princípio da legalidade**. In: MARRARA Thiago (coord.). **Princípios de direito administrativo**. 2. ed. rev. e ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 29.

¹²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O princípio da segurança jurídica diante do princípio da legalidade**. In: MARRARA Thiago (coord.). **Princípios de direito administrativo**. 2. ed. rev. e ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.30.

¹²² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.p.559

regime de transição de modo proporcional, equânime e eficiente , sem prejuízo aos interesses gerais.¹²³

Em uma interpretação alargada desses princípios, é possível entender que não cabe aos atos normativos *interna corporis*, resoluções e regimentos internos, decorrentes do exercício do poder hierárquico, por iniciativa própria, legislar, desconsiderar ou exceder os limites impostos pela lei, uma vez que estaria usurpando a função legiferante do Estado, naquilo que lhes foi determinado constitucionalmente pelo princípio da separação dos Poderes.

Não cabe aos Tribunais de Contas por meio de seus regimentos e resoluções ultrapassarem os limites que das leis lhes tenham determinado, por infringência ao princípio da legalidade e por via de consequência da segurança jurídica. Todavia, tem-se verificado em alguns regimentos e resoluções de Tribunais de Contas a extrapolação dos ditames legais, chegando mesmo a ultrapassarem os termos constitucionais, como se verá nos tópicos seguintes, especificamente quando se referir à transparência e contagem de prazos processuais.

O processo de controle externo deve ser regulado pelo princípio do contraditório e da ampla defesa, especialmente por sua atuação binária uma vez que o próprio órgão apura e julga o processo:

Não se iguala a dizer, no entanto, que o relator não possibilita o contraditório. Os gestores-responsáveis são citados, quando da constatação de irregularidades, para que exerçam o contraditório e apresentem justificativas e documentos. De igual modo, são intimados para os atos subsequentes, inclusive com possibilidade de sustentação oral na sessão de julgamento. Também é conferida a possibilidade de cópias dos autos, a qualquer tempo¹²⁴.

Embora o processo no âmbito do Tribunal de Contas seja marcado pelo acúmulo de atos processuais em um mesmo órgão estatal, há clara segregação de atribuições uma vez que, em regra, o processo se desenvolve em quatro etapas: a instrução, realizada por equipe técnica, a participação ministerial por meio do parecer opinativo do Ministério Público,

¹²³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **O princípio da segurança jurídica diante do princípio da legalidade.** In: MARRARA Thiago (coord.). *Princípios de direito administrativo*. 2. ed. rev. e ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.38.

¹²⁴ COUTINHO, Doris, T. P. C. de Miranda. Uniformização da legislação dos Tribunais de Contas . **Revista de Informação Legislativa:** RIL, v. 53, n. 212, p. 181-201, out./dez. 2016, p.196. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p181. Acesso em 30 out.2022

juízo realizado pelas câmaras ou pelo plenário e a discussão dos recursos, que, em regra, são realizados pelos colegiados. Portanto, com a participação de agentes distintos.¹²⁵

O exercício do direito de defesa tem por finalidade oportunizar a igualdade dos jurisdicionados, em todo o território nacional. De tal modo que um jurisdicionado do Estado do Rio Grande do Norte tenha o mesmo direito, com prazo, recursos processuais, oportunidade de acesso aos autos do que o do Estado do Piauí, em processos similares, ou até no mesmo processo cujo julgamento se sujeitaria a Tribunais de Contas diversos.

As dissonâncias de prazos e recursos entre os Tribunais de Contas, dentro do território nacional não coaduna com os princípios basilares do processo, idealizados como direito fundamental.

4.3.1 O princípio da publicidade e as divergências entre os processos de controle

A sociedade passa por mudanças estruturais e exige do Estado transparência, como forma de estabelecer a credibilidade em suas instituições e em seus representantes,¹²⁶ assim já não é mais possível se conceber o sigilo nas atuações estatais, inclusive no que tange ao controle do Estado.

Nessa perspectiva Norberto Bobbio¹²⁷ admite a possibilidade de que nem todos os atos da Administração sejam públicos. Ele pondera que, por não existirem direitos absolutos, são admitidas intervenções para assegurar os direitos individuais e o resguardo do interesse público. Na visão dele, cabem duas razões predominantes em favor do segredo: a necessidade da rapidez de toda decisão que diga respeito aos interesses supremos do Estado e o “desprezo pelo vulgo”, dominado pelas paixões que impedem de se fazer uma “imagem racional do bem comum que o tornam presa fácil dos demagogos”.

¹²⁵ OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. A instrução processual no Tribunal de Contas da União em face de um processo célere e consistente juridicamente: os desafios dos novos tempos. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Ano 38. nº 108. jan/abr 2007. p. 63-70. p. 63-64. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/470>. Acesso em 02 out.2022.

¹²⁶ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes. A uniformização da jurisprudência de contas: uma análise econômico comportamental dos processos decisórios. **Revista Jornada Luso Brasileira: RJLB**, v.n.1, p.163-191. 2020, p.173-183. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/1/2020_01_0163_0191.pdf. Acesso em 20 nov.2022. p.165-166.

¹²⁷ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marcos Aurélio Nogueira. 6º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 93-94.

Em uma reflexão similar, Doris Coutinho¹²⁸ argumenta que o termo “interesse público”, por muitas vezes usado como justificativa para as decisões administrativas, é um conceito genérico, indeterminado e de alta densidade normativa, razão pela qual deve ser aplicado de acordo com as reais necessidades da sociedade.

Ainda neste viés, Emerson Gabardo e Maurício Corrêa de Moura Rezende¹²⁹ argumentam que o interesse público deve ser compreendido a partir de todo o ordenamento constitucional para garantir o máximo possível de bem-estar, razão pela qual, o interesse público até pode ser um limitador para a publicidade, mas desde que haja o devido fundamento, e seja utilizado a partir dos preceitos constitucionais.

O princípio da publicidade, insculpido expressamente no art. 37, *caput* da Constituição assim como no processo judicial, trata-se de direito do jurisdicionado, como parte e da própria sociedade em busca da regular aplicação dos recursos públicos.

Didier Jr. argumenta que o princípio a publicidade ocorre sob duas perspectivas: a interna, direcionada para as partes, fundamentada no devido processo legal; e a externa, referente à publicidade para terceiros, com as devidas exceções, para a proteção dos interesses à intimidade e vida privada. Assim, o princípio da publicidade garantirá às partes e à sociedade o controle das decisões. Razão pela qual, segundo o autor, o princípio da publicidade e a regra da motivação estão intimamente interligados na higidez processual.¹³⁰

Em um Estado Democrático de Direito não há margem para que os atos públicos sejam realizados à espreita da sociedade, inclusive no tocante à forma de controle exercida pelos Tribunais de Contas sobre a aplicação dos recursos públicos. No mesmo entendimento comunga Willeman ao afirmar que se faz necessária a sujeição destes tribunais à *accountability*, notadamente quanto ao aspecto da transparência de sua atuação:

O incremento dos níveis de transparência e visibilidade de suas ações é componente fundamental não apenas para o enfrentamento dos problemas relacionados à confiança e à credibilidade, mas também para intensificar o potencial da cidadania como protagonista do ciclo de controle da gestão dos

¹²⁸ COUTINHO, Doris de Miranda. **O Ovo da Serpente: As razões que levaram a corrupção a se alastrar pelo Brasil**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.p.124.

¹²⁹ GABARDO, Emerson. REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte. n. 115,p. 267-318. jul./dez. 2017, p. 310.

¹³⁰ DIDIER Jr., Fredie. **Curso de direito processual civil**. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 1. p.86-88

recursos públicos. Tem-se, aqui, um processo de retroalimentação positiva entre Tribunais de Contas e cidadania que, inevitavelmente, está na base da vocação democrática da *accountability* das finanças públicas em prol do direito fundamental à boa administração.¹³¹

O Tribunal de Contas da União ao regulamentar o acesso aos processos de controle (Resolução nº 249, de 02 de maio de 2012 do TCU, art. 17)¹³² condicionou o acesso ao processo de controle externo a dois pontos: (i) decisão de mérito; (ii) autorização do relator ou da presidência; requisitos destoantes do atual regime constitucional, notadamente da publicidade, uma vez que até o processo judicial é público salvo, claro, resguardado o direito à intimidade.

Já o Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte admite a publicidade do processo de controle desde o seu início (Lei Complementar nº 464 de 05 de janeiro de 2012 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte)¹³³, assim como o art. 207 do Regimento Interno do TCE-RN¹³⁴ ao informar que os processos em curso naquele Tribunal serão públicos, podendo ser restringido o acesso dos autos ou das peças processuais, por despacho motivado do Relator, para a preservação do direito à intimidade, “de modo que não prejudique o interesse público à informação” ou quando a publicidade ampla possa comprometer os resultados da fiscalização ou “limitado até a conclusão da instrução preliminar”. Aqui a regra é a publicidade e o sigilo a exceção, como preceitua o art. 3º da Lei de Acesso à Informação.

No Tribunal de Contas do Paraná, a Resolução 45/2014,¹³⁵ art. 11º, ao regulamentar

¹³¹ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.352

¹³² Art. 17. Depende de prévia autorização do Presidente do Tribunal ou do relator o fornecimento de: I – informações relacionadas a processos de controle externo; IV – dados relativos a outras hipóteses previstas em ato normativo do Tribunal ou da sua Presidência. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução 249, de 2 de maio de 2012**. Dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/resolucao-tcu-n-249-de-2-de-maio-de-2012.htm>. Acesso em: 01 out. 2022

¹³³ RIO GRANDE NORTE. **Lei Complementar nº 464, de 05 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. 5 jan. 2012. Disponível em: [http://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complementar_n%C2%BA_4642012____Lei_Org%C3%A2nica_do_TCERN_\(Alterada_pela_LCE_n%C2%BA_5312015\).pdf](http://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complementar_n%C2%BA_4642012____Lei_Org%C3%A2nica_do_TCERN_(Alterada_pela_LCE_n%C2%BA_5312015).pdf). Acesso em: 02 out. 2022

¹³⁴ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte**. Dispõe sobre o. 19 abr. 2012. Disponível em: http://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/RI_ate_24_2020.pdf. Acesso em: 02 out. 2022.

¹³⁵ PARANÁ. Resolução nº 45 de 17 de abril de 2014. **Regulamenta o acesso à informação e a aplicação da Lei Federal nº 12.527/2011, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/busca/resolucoes/7/1412/?por=Lei#:~:text=ou%20de%20instrutor.->

a Lei de Acesso à Informação, determina que é incumbência do relator a decisão de disponibilizar, ou não, as informações constantes no processo em curso.

Em 25 de novembro de 2021, por meio da Resolução 029/2021, publicada em 30 de novembro de 2021 Diário Oficial Eletrônico - TCE-PI-nº 224/2021¹³⁶, o Tribunal de Contas do Piauí decidiu que a publicidade dos dados constantes nos processos de fiscalização somente após a edição do ato decisório, acórdão ou despacho do relator, com decisão de mérito, independentemente de trânsito em julgado; ou com o prazo de 2 (dois) anos, contados do término do exercício em que tiver sido instaurado o processo; ou somente antes desses, com a autorização do relator, para a critério dele, disponibilizar parcial ou integralmente a informação:

Trazendo-se para a prática, como seria no caso de um processo de controle de consórcio envolvendo dois ou mais entes federativos sujeitos a tribunais com resoluções dissonantes a respeito do acesso à informação dos autos? A população de um ente federativo teria mais direito de informação do que outra? E as partes dos processos estariam sujeitos a tratamentos diversos, notadamente quando se referir ao processo decorrente de denúncia ou representação? Como pode um ente federativo permitir o total acesso aos autos e outro não?

Doris Coutinho entende que a transparência em setido material está ligada à clareza e concisão, e não somente a métodos formais de publicação:

Não basta tornar público. Por isso, a lei nacional de processo de controle externo não pode perder de vista a necessidade de simplificar o vocabulário e facilitar o entendimento público dos procedimentos processuais de contas, bem como aprimorar as vias de comunicação e publicação de suas atividades.¹³⁷

Por conseguinte, verifica-se a fragilidade da transparência e da publicidade da atuação dos Tribunais de Contas em casos similares, especialmente quando da divulgação de precedentes e de jurisprudências, os quais poderiam fomentar decisões coerentes do

,Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n.%,Contas%20do%20Estado%20do%20Paran%C3%A1.Acesso em 02 out.2022

¹³⁶ PIAUI. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **Resolução nº 029, de 25 de novembro de 2021**. Dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/download.php?type=publicacao&id=133239>. Acesso em 02 out.2022.

¹³⁷ COUTINHO, Doris, T. P. C. de Miranda. Uniformização da legislação dos Tribunais de Contas . **Revistade Informação Legislativa: RIL**, v. 53, n. 212, p. 181-201, out./dez. 2016, p. 190.

controle externo nacional.

Noutro espectro principiológico, tem-se, “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, (art. 5º, LXXIII da CF)¹³⁸ aplicado tanto ao processo judicial, quanto ao administrativo, e, por consequência, ao processo de controle para que se obtenha o seu desiderato em tempo razoável, especialmente por se tratar de recursos públicos, cujos efeitos, a sociedade clama por responsabilização para aqueles que não o fizeram da forma devida, e para as partes que buscam pela aprovação de suas ações.

Com a entrada em vigor do Código de Processo Civil, a contagem dos prazos processuais em dias, em regra, passou a ser realizada em dias úteis. No processo de controle, o TCE/AC¹³⁹, TCE/PR¹⁴⁰, TCE/PI¹⁴¹ e TCM/SP¹⁴² adotaram a mesma sistemática do CPC. E em alguns desses, as alterações foram realizadas por meio de resoluções ou alterações em seus regimentos internos, mesmo existindo em suas respectivas leis orgânicas, expressamente, dispositivos informando que seriam contados em dia corridos. Daí, considerando-se que as normas infralegais não podem ultrapassarem os limites impostos por leis, tem-se, *a priori*, flagrante ilegalidade das respectivas normas *interna corporis*.

O TCU¹⁴³, em consonância com a interpretação normativa do art. 2º da LINDB¹⁴⁴, em reiterados entendimentos tem se manifestado no sentido de que não se aplica aos processos de controle externo a contagem de prazo em dias úteis, como previsto no CPC de 2015, uma vez que há lei própria no âmbito daquele Tribunal disciplinando a matéria.

¹³⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 out.2022

¹³⁹ ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. Resolução TCE nº 30, de 28 de novembro de 1996. **Regimento Interno do TCE/AC**– Disponível em: <https://tceac.tc.br/institucional/legislacao/>. Acesso em 02 out.2022.

¹⁴⁰ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Lei Orgânica do TCE PR**. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lei-organica-e-regimento-interno/107>. Acesso 02 out.2022

¹⁴¹ PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí**; Disponível em https://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/REGIMENTO_INTERNO_WORD-atualizado-ate-03-08-2022-.pdf. Acesso em 02 out.2022.

¹⁴² SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Regimento Interno do TCM-SP**. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/DocumentoId?idFile=cdb5ec8d-8021-4efd-959f-162d916ba55>. Acesso em 02 out. 2022

¹⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2781/2016-Plenário. **Boletim de Jurisprudência nº 151 de 21/11/2016**. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-26291%22>. Acesso em 30 out.2022

¹⁴⁴ **Decreto- Lei nº 4.657, art. 2º. 2º.** Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. (BRASIL. **Decreto- Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em 02 out.2022.

Os Tribunais que já adotavam os prazos processuais corridos, de 15 a 60 dias, e alteraram a contagem dos prazos para dias úteis, terminaram, em tese, por efetuar uma dilação exagerada de prazos, atrasando em muito o trâmite dos processos de controle.

Considerando se tratar do manejo de recursos públicos, há de se observar que a celeridade processual é uma garantia constitucional e um benefício em favor da sociedade, além de um direito fundamental (art.5º, LXXIII da CF), desde que não se prescindia de observar o devido processo legal. Didier Jr. argumenta que o “o processo devido é, pois, processo com duração razoável”¹⁴⁵, desde que observadas as garantias constitucionais do devido processo legal.

Complementando a ideia, e trazendo para o processo de controle no âmbito dos Tribunais de Contas, Odilon Cavallari faz uma reflexão a respeito da constante tensão entre a celeridade processual e a consistência jurídica, “cabendo ao operador do direito ponderá-los de modo que um não prejudique o outro, mas, ao contrário, obtenha-se de ambos o máximo de eficiência.”¹⁴⁶

Assim, há de se compatibilizar o tempo, os objetivos e os princípios constitucionais do processo para que se atinja o seu desiderato, e se evite a prescrição, razão pela qual merece destaque no tópico seguinte.

4.3.2 O prazo prescricional no processo de controle externo

A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimentos ao erário no processo de controle é outro aspecto dissonante nos Tribunais de Contas. O STF¹⁴⁷ na ADI 5509/CE

¹⁴⁵DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 1.p. 95-96.

¹⁴⁶OLIVEIRA. Odilon Cavallari de. A instrução processual no Tribunal de Contas da União em face de um processo célere e consistente juridicamente: os desafios dos novos tempos. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Ano 38. nº 108. p. 63-70, jan/abr 2007.p.69. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/470>. Acesso em 02 out.2022.

¹⁴⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5509, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022. Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTS. 76, §5º E 78, §7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E PARCIAL DA LEI ESTADUAL Nº 12.160/1993. NORMAS QUE ESTABELECEM A OBSERVÂNCIA, PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E DO ESTADO DO CEARÁ, DOS INSTITUTOS DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA NO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO MODELO FEDERAL DE ALCANCE DA CLÁUSULA DE IMPRESCRITIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 35-C, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO II. OFENSA AO ART. 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

firmou entendimento de que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário, fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/1992, além do que os Estados têm autonomia para fixar o momento da prescrição na legislação estadual a partir da interpretação conjugada das normas federais regulamentadoras da matéria, sob pena de ofensa à simetria com o modelo federal.

O próprio TCU que tinha posicionamento contrário ao do STF, em recente decisão, Resolução TCU nº 344¹⁴⁸, de 11 de outubro de 2022, concordou com aquela Corte, para aplicar a prescrição de cinco anos a partir do vencimento da data que deveria ter sido prestada contas, da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada do fato pelo TCU.

Na mesma Resolução,¹⁴⁹ o TCU fixou o valor de alçada em 100 (cem) vezes do mínimo para a instauração de tomada de contas especial, que no caso é de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), para a possível continuidade de um processo no qual já tenha sido reconhecida a prescrição da multa e do dano¹⁵⁰.

A fixação desse valor de alçada, no caso de 100 vezes ao mínimo para instauração de tomada de contas especial, varia de acordo com as normas e resoluções do respectivo Tribunal de Contas, situações que também ensejam dissonâncias em âmbito nacional, além de tratamento diferenciado entre os entes federativos para situações similares.

PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Na ausência de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo. 2. O Plenário deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos “atos dolosos de improbidade administrativa”. É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas : RE 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJE 24.06.2020, Tema n.º 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria. 3. Pontualmente, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência. Precedentes. Declaro a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335445>. Acesso em 24 out.2022

¹⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022_prescricao_punitiva_e_ressarcimento.pdf. Acesso em 24 out.2022.

¹⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022_prescricao_punitiva_e_ressarcimento.pdf. Acesso em 24 out.2022

¹⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022_prescricao_punitiva_e_ressarcimento.pdf. Acesso em 24 out.2022.

Em que pese haver discussões acerca da constitucionalidade da prescrição do ressarcimento de dano ao erário, situação que por razões metodológicas não será detidamente discutida neste estudo, atualmente, na maioria dos Tribunais de Contas não existem sequer norma regulamentadora a respeito, deixando as decisões acerca da matéria sujeitas a variadas interpretações e desconsideração do princípio da segurança jurídica.

4.3.3 Aplicação subsidiária das normas do Código de Processo Civil - CPC aos processos de controle externo

Os institutos jurídicos aplicados nos Tribunais de Contas não conseguem prever todos os critérios normativos para tomada de decisões, de tal forma que para atenderem as lacunas existentes utilizam, subsidiariamente, as normas do Código de Processo Civil.

Emblematicamente citem-se a Lei Orgânica do TCE-MA, art. 104¹⁵¹ e a do TCE-GO¹⁵², art. 139, ao informarem que nos casos omissos utilizarão as normas processuais em vigor, sem enfatizar quais seriam essas normas e a ordem de prioridade dessas normas. Surgem dúvidas acerca de qual processo será aplicado: regras do CPC? Do Processo Administrativo Federal ou do Estadual? Ou as regras do Processo Penal? A vaguesa da norma regulamentadora causa imprecisões e casuísmos que fragilizam as garantias constitucionais do devido processo legal.

Nesse espectro a Lei Orgânica do TCE- AL¹⁵³ art. 93, informa que nos casos omissos “poderá recorrer subsidiariamente, ao dispositivo da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.” E esta por sua vez recorre ao CPC. Assim, o jurisdicionado que por acaso responda perante dois ou mais tribunais, *a priori*, teria tratamentos processuais diversos, ensejando insegurança jurídica, embora se saiba que diante do pacto federativo é permitida a autonomia administrativa e legislativa.

4.3.4 O direito de recorribilidade perante os Tribunais de Contas

¹⁵¹MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Lei nº 8258 de 06 de junho de 2005**. Dispõe sobre a lei orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e dá outras providências. Disponível em : leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-8258-2005-maranhao-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-maranhao-e-da-outras-providencias. Acesso em 02 out.2022.

¹⁵²GOIAS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em <http://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=3250&oculta=True>. Acesso em 02 out.2022

¹⁵³ALAGOAS. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas - **Lei nº 5.604, de 20 de janeiro de 1994**. Disponível em: <https://www.tceal.tc.br/view/documentos/lei_organica_1994.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

A Constituição Federal consagra o direito ao devido processo legal e o direito de recurso como direitos fundamentais, de forma que os Tribunais de Contas, como integrantes do controle externo, devem assegurar este direito a todos os seus jurisdicionados.

No processo de controle externo, assim como no processo civil (art. 966 do CPC), consubstanciado no princípio do devido processo legal (art. 5º, LV CF), tem-se o direito de recurso como um direito fundamental, de forma que na maioria dos Tribunais de Contas prescreve expressamente o direito à rescisão das decisões transitadas em julgado no âmbito daqueles tribunais, entretanto, embora o recurso tenha o mesmo caráter (de rescisão) possui denominações e prazos diversos.

O TCU, TCE/AM¹⁵⁴, TCE/CE¹⁵⁵ e TCE/MA¹⁵⁶ denomina “recurso de revisão” e tem prazo de interposição de cinco anos após decisão transitada em julgado; no TCE/PI, TCE/RN, denomina-se simplesmente de “revisão”, e tem prazo de dois anos, para interposição; no TCM/RJ¹⁵⁷ e TCM/GO¹⁵⁸ o pedido de rescisão é designado de “recurso de revisão”, e prazo de dois anos após o trânsito em julgado da decisão; já no TCE/SE¹⁵⁹ e TCE/BA¹⁶⁰ não foram identificados, nos respectivos regimentos internos, recursos específicos acerca das decisões transitadas em julgado.

No entendimento de Doris Coutinho, estas variações legislativas acentuam a ineficiência do controle externo, "uma vez que fragmenta os esforços de aperfeiçoamento

¹⁵⁴ AMAZONAS. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas - **Lei nº 2.423, de 10 de dezembro de 1996**. Disponível em: <<https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/2423-96-LEI-ORG%C3%82NICA-DO-TCE-COMPILADA-AT%C3%89-LEI-COMPLEMENTAR-204-2020.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2022.

¹⁵⁵ CEARÁ. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará - **Lei nº 12.509, de 06 de dezembro de 1995**. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/institucional/2012-09-06-14-01-12/send/49-lei-organica-completa/3894-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-ceara-com-as-alteracoes-introduzidas-pela-lei-n-17-209-de-15-05-2020-d-o-e-15-05-2020>>. Acesso em: 1 abr. 2022.

¹⁵⁶ MARANHÃO. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão - **Lei nº 8.258, de 06 de junho de 2005**. Disponível em: <https://site.tce.ma.gov.br/images/docs/LEIORGANICA_ATUALIZADA_25_novembro_2013_Escex_Biblioteca.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

¹⁵⁷ RIO DE JANEIRO (RJ). Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - **Lei nº 289, de 25 de novembro de 1981**. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/Informa/L289c.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2022.

¹⁵⁸ GOIÁS. Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - **Lei nº 15.958, de 18 de janeiro de 2007**. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/80070/lei-15958>. Acesso em: 1 abr. 2022.

¹⁵⁹ SERGIPE. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe - Lei Complementar nº. 205, de 06 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.tce.se.gov.br/SitePages/institucional_historico.aspx#arquivos>. Acesso em: 1 abr. 2022.

BAHIA. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia - Lei Complementar nº 12, de 29 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-005-de-04-de-dezembro-de-1991#>>. Acesso em: 1 abr. 2022.

desses órgãos”, e enseja problemas jurídicos aos gestores, sujeitos a regramentos distintos¹⁶¹.

Cite-se, a exemplo, no tópico seguinte, a situação dos consórcios públicos, formados com a participação de recursos de entes federativos sujeitos ao julgamento de Tribunais de Contas diversos, como forma de se trazer situação concreta ao tema desenvolvido neste estudo.

4.4 Consequências das dissonâncias processuais entre os entes federativos

Com o intuito de estimular um federalismo de cooperação, a Constituição (art. 241, da CF) autorizou novas figuras administrativas formadas com a participação recursos de entes federados diversos e gestões associadas para consecução de fins comuns,¹⁶² e para que haja a fiscalização da integração e aplicação desses recursos, há de existirem órgãos de controles, notadamente Tribunais de Contas, preparados e com processos aperfeiçoados para que surtam os efeitos pretendidos.

Emblematicamente, o art. 9º da Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005¹⁶³ (BRASIL, 2005, *online*), Lei dos Consórcios públicos, determina que o Tribunal de Contas do respectivo ente federativo aprecie as contas do Chefe do Poder Executivo, quando atua como representante legal do consórcio, uma vez que implica em transferências de recursos do respectivo ente consorciado.¹⁶⁴ Assim, cada tribunal decidirá sobre a conduta dos gestores sobre sua jurisdição, conforme suas normas, e de acordo com a origem dos recursos disponibilizados.

Cotejando-se as dissonâncias das normas entre os Tribunais de Contas e as formas divergentes de decisões decorrentes da aplicação de recursos em consórcio público, em que tenham sido apuradas irregularidades, cujos responsáveis estejam sujeitos ao julgamento do respectivo Tribunal de Contas, é possível depreenderem-se as seguintes situações práticas e

¹⁶¹ COUTINHO, Doris, T. P. C. de Miranda. **Uniformização da legislação dos Tribunais de Contas**. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, v. 53, n. 212, p. 181-201, out./dez. 2016, p.181. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p181>. Acesso em 30 out.2022 p. 183.

¹⁶² MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno** 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.231.

¹⁶³ BRASIL. **Lei 11.107, de 06 de abril de 2005**. Lei dos Consórcios Públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em 14 mar.2022

¹⁶⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34 Ed. São Paulo: Atlas,2020, p.1.294

possíveis consequências: (i) não responsabilização das condutas irregulares, uma vez que cada tribunal pode entender que o encargo caberia a outro gestor não sujeito à sua jurisdição, e assim sucessivamente, de tal forma que não se responsabilizaria nenhum dos envolvidos, pois nesse “jogo” sempre competiria ao outro tribunal tal mister;

(ii) considerando o princípio da verdade material e a dissonância da forma da contagem de prazo, um agente público poderia ter seu processo julgado em prazo diverso de outro, o que poderia implicar em resultados diferentes, por surgirem dados novos ou situações que fizessem agravar ou reduzir possíveis sanções;

(iii) aplicações de sanções divergentes sobre condutas similares, tidas como irregulares, sujeitas à jurisdição de Tribunais de Contas distintos, implicando em quebra do princípio da isonomia;

(iv) possibilidade de prescrição em tempos distintos para o ressarcimento de danos ao erário, haja vista que cada tribunal pode fixar a prescrição, conforme suas próprias normas.

Diante das variações legislativas da atuação do controle externo, decorrentes da autonomia federativa, há de se compreender que cada Tribunal de Contas tem legitimidade para iniciativa de suas próprias leis, no entanto, é importante refletir acerca da viabilidade de uma norma uniformizadora dos processos, ou um acervo de jurisprudências para formulação de diretrizes seriam suficientes para o fortalecimento do sistema nacional do controle externo.

Coutinho se posiciona a favor de uma lei uniformizadora, sob o argumento de que:

a ausência de normas uniformizadoras evidencia o distanciamento dos legisladores nacionais dos compromissos intrínsecos do regime republicano, cabendo questionar, nessa mesma toada, o compromisso do Poder Legislativo com essa pauta, dado que o controle se projeta justamente sobre o exercício do poder político.¹⁶⁵

Ana Cristina Moraes Warpechowsk concorda que é necessária a conformação das decisões entre os entes federados, mas não necessariamente uma lei uniformizadora, uma vez que há peculiaridades pertinentes a cada região as quais se sujeitam os Tribunais de

¹⁶⁵ COUTINHO, Doris, T. P. C. de Miranda. Uniformização da legislação dos Tribunais de Contas . **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 53, n. 212, p. 181-201, out./dez. 2016, p.188-189.

Contas . A autora defende um acervo de jurisprudências consolidado por meio de ampla transparência perante a sociedade e aos jurisdicionado de acordo com as matérias em questão, como diretriz para todos os Tribunais de Contas :

a formação de um acervo de capital jurídico será uma ferramenta indispensável ao fortalecimento dos Tribunais de Contas , visto que proporcionará a unidade e a integridade dos julgamentos, com a fixação de diretrizes mais estáveis aos entes e entidades da Administração Pública e à coletividade, garantindo, ao fim e ao cabo, a sustentabilidade do Estado Democrático de Direito.¹⁶⁶

Os argumentos levantados pelas duas posições, a necessidade de uma lei nacional uniformizadora e um acervo de jurisprudências dos Tribunais de Contas , *a priori*, são válidos para um possível fortalecimento do sistema de controle nacional, proporcionando segurança jurídica aos jurisdicionados.

Diante das alternativas apresentadas, inicialmente, é possível compreender que ambas podem produzir a viabilidade de solução para segurança jurídica e isonomia dos jurisdicionados, tendo que se verificar a conformação federativa do Brasil, da qual resultam a autonomia legislativa e a administrativa dos membros participantes e, por consequência, dos Tribunais de Contas.

4.5 O federalismo brasileiro e as normas divergentes dos Tribunais de Contas

O Estado Federal tem por princípio a coletividade de unidades políticas autônomas, de forma que essas coletividades se unem em um só, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, de forma harmônica, submetidos à ação de dois governos: o federal e o estadual. Diferentemente dos Estados unitários, que embora possam ser descentralizados administrativamente, não possuem autonomia política.¹⁶⁷

Para Sahid Maluf ¹⁶⁸, a forma federativa consiste na descentralização política, em que as unidades federadas elegem os seus próprios governantes e elaboram as leis conforme seus respectivos interesses, dentro dos limites impostos pelo pacto federativo, com autonomia predefinida. Esta conformação se ajusta ao direito público interno. No plano

¹⁶⁶ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes. A uniformização da jurisprudência de contas: uma análise econômico comportamental dos processos decisórios. **Revista Jornada Luso Brasileira** : RJLB, v.n.1,p-163-191. 2020,p.186. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/1/2020_01_0163_0191.pdf. Acesso em 20 de out.2022

¹⁶⁷ MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p.175.

¹⁶⁸ MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p.176.

internacional, o Estado federal se revela como uma unidade e não como uma coletividade, de maneira que nas relações internacionais deste Estado é dotado de soberania, de tal maneira que todos :

esses dados acima considerados patenteiam incontestavelmente o lado unitário da organização federal, resumido por consequência na determinação da nacionalidade, na existência de órgãos federais capazes de atuar sobre toda a coletividade estatal, e no território, que, tomado de conjunto só conhece, em matéria de competência federal, um único poder: o da Federação que sobre o mesmo incide soberanamente.¹⁶⁹

Paulo Bonavides entende que a supremacia do Estado Federal, considerado sob a perspectiva de Estado soberano, fundamenta-se nos preceitos constitucionais, impondo limites aos ordenamentos políticos dos Estados-membros para determinar a forma de governo, a relação entre os poderes, as competências legislativas e as formas dos recursos jurídicos postos à disposição dos entes. O autor esclarece que essa supremacia se estabelece sobre três pontos fundamentais: observância obrigatória princípios básicos da organização federal, adoção de um sistema de competência pela Constituição Federal, e a instituição de um tribunal supremo, guardião da Constituição Federal.¹⁷⁰

Como base histórica, o federalismo tem sua origem na ratificação da Constituição Americana de 1787, a partir dos artigos publicados por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay dos quais resultou “Os Artigos Federalista”¹⁷¹, consagrado como um marco para os estados federados atuais, cujos propósitos eram a unificação e o fortalecimento político e econômico das treze colônias confederadas americanas em face das rivalidades entre as próprias colônias e dos entraves determinados pelo jugo da dominação britânica¹⁷². Note-se, por oportuno, que a conformação federativa americana teve como viés os ideais e objetivos determinados pela realidade da época.

As formas dos estados federativos estão assentadas originalmente na experiência americana, no entanto, cada Estado possui conformação própria, influenciada por seus aspectos históricos:

¹⁶⁹ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10.ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.p.235.

¹⁷⁰ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10.ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.p.237.

¹⁷¹ LIMA, Rogério de Araújo. Os Artigos Federalistas: A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 48 n. 192 out./dez. 2011.p.125

¹⁷² LIMA, Rogério de Araújo. Os Artigos Federalistas: A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 48 n. 192 out./dez. 2011.p.127-128.

seria desarrazoado supor que o processo de implantação da forma federativa de estado no Brasil fosse “idêntico” ao norte-americano. Trata-se de realidades distintas, mas que buscam se fundamentar na mesma fonte, que foi a oportunidade de teorização do que vinha a ser o federalismo realizado com grandiloquência por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay em “Os Artigos Federalistas.”¹⁷³

A federação brasileira deu início com o decreto que institui a república em 15 de novembro de 1889, e foi consagrada constitucionalmente em 1891, permanecendo assim por todas as constituições, muito embora tenha, em certos períodos, configurado apenas nominalmente, notadamente na Constituição de 1934 e de 1967, caracterizadas com forte poder centralizado na União, extinguindo as autonomias estaduais.¹⁷⁴

Na Constituição de 1988, as repartições de competências dos entes federativos foram delineadas para descentralização de poderes, de forma que cada ente federal se organizasse por documentos próprios (constituições estaduais e leis orgânicas). Nessa composição, eles têm autonomia legislativa, de maneira que, dentro de suas respectivas competências, podem criar suas próprias normas e com autonomia de governo, uma vez que escolhem seus próprios representantes; quanto à autonomia administrativa, como forma de instrumentalizar suas atividades, podem inclusive delegar a prestação de serviços públicos, dentro dos limites que lhes forem permitidos. O Brasil possui formalmente um federalismo de cooperação, de forma que o poder se descentraliza para todos os entes federativos.

A descentralização do poder do Estado brasileiro é configurada na repartição de competências, delineadas constitucionalmente, a fim de que se possa garantir o equilíbrio entre os entes federativos, conforme o princípio geral da predominância dos interesses.

Cabera à União as matérias de predominante interesse geral, nacional; aos Estados, caberão as matérias e assuntos de interesse regional; e aos Municípios, os concernentes aos interesses locais.¹⁷⁵ Assim a repartição de competência brasileira fundamenta-se na técnica de enumeração de poderes para a União (art. 21e 22 da CF) em que determina expressamente as atribuições da União, de poderes remanescentes para os Estados (art. 35,

¹⁷³LIMA, Rogério de Araújo. Os Artigos Federalistas: A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 48 n. 192 out./dez. 2011.p.135

¹⁷⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**.22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.p.99

¹⁷⁵SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**.22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.p.477

§1º da CF) e indicativamente aos poderes dos Municípios (art. 30 da CF).¹⁷⁶

Os estados-membros têm poder constituinte derivado ou decorrente, como forma de se auto-organizarem, de acordo com suas respectivas constituições, mas com observância da Constituição Federal (art. 25).

Obviamente, as Constituições Estaduais já são, desde o ventre, limitadas pela Constituição Federal, cujos princípios devem ser seguidos. Os Estados-membros devem observância tanto aos princípios estabelecidos na Constituição da República quanto aos princípios ditos sensíveis, ou seja, implícitos, como a forma de governo republicana e a forma federativa de estado. Embora a Lei Maior de cada Estado membro não deva ser mera cópia da Federal, esta impõe inúmeros limites a serem respeitados. Além disso, por princípio de similitude, muitas vezes teremos normas bem próximas de um clone, em que a própria Constituição Federal desenha forma, limites e diferenças, como é exemplo a criação dos Tribunais de Contas (art. 75). A Constituição Estadual possui inequívoca superioridade sobre as demais espécies normativas intestinas do Estado-membro, admitindo controle de constitucionalidade, as teorias da recepção etc.¹⁷⁷

Para a integração de interesses entre os entes federativos brasileiros, a Constituição apresenta possibilidades para a delegação de competências (art. 22, parágrafo único), prevendo atuações paralelas concernentes aos interesses comuns. E competências suplementares aos Estados e aos Municípios, até que a União estabeleça normas gerais (art. 24, §§2º e 3º, e art. 30, II). O problema, segundo José Afonso da Silva, é discernir o interesse geral ou nacional do interesse regional ou local, diante dos problemas que não são afetos rigorosamente somente a um ente político¹⁷⁸, a inclusão dos municípios como ente federativo, foi um equívoco, uma vez que, os municípios seria uma divisão político-administrativa dos Estados membros, portanto não deveriam ser incluídos como um poder político autônomo, e as competências da União na Constituição são amplas, restando limitadas as competências dos Estados, e restringidas mais ainda pelas competências municipais.¹⁷⁹

Sahed, ao examinar a concentração de poderes da União, levanta o posicionamento de Rui Barbosa, ainda de 1898, quando argumentava que a federação brasileira sacrificava

¹⁷⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.p.477

¹⁷⁷ MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional. Teoria, Jurisprudência e Questões**. 2007. 28. ed. Ed. Campus .p. 468.

¹⁷⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.p.101.

¹⁷⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.p.475

a existência do país e o princípio da nacionalidade ao centralizar as competências dos Estados na União.¹⁸⁰

Muitas são as críticas com relação à forma das distribuições das competências, mas não se pode olvidar da formação histórica do federalismo brasileiro, contrariamente ao modelo do americano, que ocorreu do resultado de um movimento de dentro para fora, com a concentração de poderes da União em detrimento dos demais entes federativos.¹⁸¹

Para Bonavides é necessário que os críticos das formas de competências dos entes federados ampliem suas visões jurídicas do federalismo, levando-se em consideração elementos históricos, econômicos, sociais e filosóficos, de tal maneira a não tomar o federalismo como inicialmente instituído, uma vez que problemas diferentes exigem soluções diferentes.¹⁸²

O que há no amago da crise federalista nacional é a inadequação da realidade aos meios que dispõe o governo para atacá-la; é a Constituição atrasada com os fatos; é a imperiosa necessidade de institucionalizar-se juridicamente poderes que a vocação democrática de nosso tempo, parece impor decisivamente, com impaciência algo revolucionária de quem está a impetrar novos conceitos – e por que não, também? – novos métodos, novos intérpretes, novos caminhos!¹⁸³

Há de se fazer uma interpretação tanto jurídica quanto sociológica dos reflexos advindo do pacto federativo brasileiro, a fim de se permitir a aplicação prática da norma e, ao mesmo tempo, garantir o equilíbrio entre as forças governantes, para que se evitem os abusos de um ente federado sobre o outro, notadamente quando se tratar de problemas comuns em que se possa prejudicar o Estado como um todo, razão pela qual passa-se a analisar as competências constitucionais para se verificar a possibilidade da feitura de uma norma uniformizadora do processo de controle com abrangência a todo o território nacional.

¹⁸⁰ MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p.180-181

¹⁸¹ MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p.182

¹⁸² BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do estado**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010. p.203

¹⁸³ BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do estado**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010. p. 214.

5 A VIABILIDADE CONSTITUCIONAL PARA UNIFORMIZAÇÃO NACIONAL DO PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO

O termo uniformiza tem como sinônimos - padronizar, standardizar,¹⁸⁴ para este estudo adota-se a palavra no sentido de reduzir diferenças para minimizar incongruências da atuação do controle externo.

Os Tribunais de Contas são instituições seculares integrantes do controle externo e constitucionalmente firmados com funções específicas e desenhadas no arcabouço constitucional (art. 71 a 73 da CF), cuja simetria é obrigatória aos demais entes federativos. Há poucos estudos aprofundados acerca das funções dessas instituições, especialmente quanto aos processos e os procedimentos para atuação de seu mister.

Os ritos processuais do controle no âmbito desses tribunais firmam-se em normas próprias, corolário da autonomia dos entes federados de tal maneira que:

diante da profusão de ritos processuais editados pelos Entes Políticos da Federação brasileira (União, 26 Estados, Distrito Federal e 2 Municípios) poucos são aqueles que se interessam em doutrinar sobre o tema, gerando assim escassez de debates acadêmicos sobre a temática. Além disso, a falta de uniformidade processual torna deletéria a tentativa de se construir um alinhamento de compreensão sobre o adequado rito processual a ser aplicado. Em regra, os Tribunais de Contas acabam divergindo muito e inexistente instrumento jurídico que assegure uma terceira via em busca da melhor interpretação, ou seja, não existe um real duplo grau de jurisdição¹⁸⁵

Em oposição, para Willeman, os processos no âmbito dos Tribunais de Contas estaduais, em matéria de controle externo financeiro, são um dos mais uniformes, com transcrições literais das competências do modelo federal. Tal disposição decorre do art. 75 da Constituição Federal como diretriz nacional para a fiscalização financeira a qual termina por

¹⁸⁴ "uniformizar", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2008-2021, Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/uniformizar>. Acesso em 08 fev.2023.

¹⁸⁵ MASSARIA, Glaydson Santo Soprani. A natureza jurídico-constitucional do processo de controle externo da administração pública no Brasil e a ausência de padronização/sistematização dos regulamentos processuais: ensaios de uma uniformização processual à luz dos modelos italiano, português e espanhol. **Revista do MPC-PR**-v.5.n.9(2018) nov/mai. p.30-50. p. 32 .Disponível em: [eбсache.googleusercontent.com/search?q=cache:JFguFF-AlpTOJ:https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/32&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/32&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em 22 out.2022.

dificultar o potencial experimentalista das unidades regionais ou locais, na busca por soluções próprias para problemas de natureza comuns.¹⁸⁶

Esta situação encontra respaldo nos precedentes do STF ao determinar a estrita observância dos modelos dos Tribunais de Contas ao do TCU,¹⁸⁷ gerando um “modelo nacionalmente uniforme de Tribunais de Contas”, terminando por se desconsiderar a autonomia dos entes subnacionais.

Bonavides pondera que o princípio federal deve ser assentado sempre em ordens governativas “coexistentes em planos distintos, animadas e vitalizadas por princípios de estreita coordenação, com independência na promoção de fins específicos” não podendo se limitar a rigidez dos esquemas jurídicos, em detrimento do equilíbrio social.¹⁸⁸

Sem olvidar da observância do pacto federativo, Bonavides¹⁸⁹ conclui que as formas de governos são importantes, porém mais importante é a retidão dos homens públicos em relação aos seus governados, a despeito da participação, da democratização, da liberdade, e “da justiça reinante nas esferas sociais”, sem as quais não se concretizam os direitos fundamentais, nem aufere estabilidade às Constituições e aos governos.

Para Ismar Viana não há como se esperar o êxito do federalismo cooperativo em um ambiente em que “não se confira um padrão mínimo de funcionamento ao controle das finanças públicas,” sujeitando os estados federados, tanto na execução das finanças públicas quanto no controle delas formas discrepantes de controle e desequilíbrio econômico, que onera a União e, por via de consequência, aos estados que não deram causa a esse desequilíbrio.¹⁹⁰

Assim, não se justificaria a existência de decisões conflitantes entre os processos de controles de mesma natureza, sob o argumento da rigidez da autonomia dos entes federativos, como nos consórcios públicos, cujos resultados terminam por prejudicar toda a Federação.

¹⁸⁶ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e o Desenho Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. 2.Ed.* Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 188.

¹⁸⁷ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. 2.Ed.* Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 188.

¹⁸⁸ BONAVIDES, Paulo. *Teoria geral do estado*. 8. ed.São Paulo: Malheiros Editora, 2010.p.203

¹⁸⁹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria geral do estado*. 8. ed.São Paulo: Malheiros Editora, 2010.p.48

¹⁹⁰ VIANA, Ismar. *Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualidade das competências dos Tribunais de Contas*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2019, p.103.

Também não se justificaria a anulação da competência de um ente federado em detrimento do outro.

Demonstrada a complexidade da matéria em estudo, passa-se a analisar as competências dos entes federativos para legislar sobre processo, e mais especificamente o processo no âmbito dos Tribunais de Contas.

5.1 O processo de controle externo e a Constituição de 1988

O processo veio como uma forma de se evitar que os particulares fizessem justiça com as próprias mãos, e que os conflitos deveriam ser submetidos a julgamentos de autoridades públicas, fez-se, assim, a necessidade de regulamentar as atividades da administração da justiça por meio de normas processuais¹⁹¹.

As primeiras normas surgiram apenas para aplicação das sanções penais e composição dos litígios civis. Com o tempo foram confiando outras funções aos órgãos judiciários, cuidando de interesses, não necessariamente contencioso, como de natureza administrativa ou de interesses privados merecedores de tratamento especial (tutela de pessoas desvalidas ou incapazes).¹⁹²

A partir do mundo clássico greco-romano, o processo passou a ganhar foro científico, se apartando da religião e superstições. Na época, segundo se apura na Retórica de Aristóteles, o processo observava a oralidade, o ônus da prova cabia às partes, e excepcionalmente se permitia a iniciativa do juiz em questões probatórias, embora já se conhecessem as provas documentais e testemunhais, no entanto, não se permitia o testemunho de mulheres e crianças. O mais importante, contudo, segundo Humberto Theodoro Júnior, era o respeito à livre apreciação da prova, em que o juiz exercia a crítica lógica e racional, superando em muito o sistema de provas testemunhal que vigorou na Idade Média e até no século XVI¹⁹³.

A evolução do direito processual romano ocorreu em três fases: período primitivo, período formulário e fase da *cognitio extraordinária*. No período primitivo (*legis actiones*) as

¹⁹¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento. Vol.1. 63.ed. Rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2021.p. 9.

¹⁹² THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento. Vol.1. 63. ed. Rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2021.p. 9.

¹⁹³ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento. Vol.1.63. ed. Rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2021.p.9.

partes só podiam manipular as ações das leis, em número de cinco, sendo o procedimento excessivamente solene, obedecendo a um ritual de palavras e gestos, compreendendo duas fases: uma perante o magistrado, e, outra, perante os cidadãos a quem cabia a coleta de provas e a prolação da sentença; as partes postulavam pessoalmente.¹⁹⁴

No período formulário, com o aumento do território do Império Romano, surgiram novas relações jurídicas e por isso não comportavam somente os limites das *legis actions*, ficando o magistrado autorizado a conceder fórmulas de ações aptas a compor todas as lides que lhes apresentavam. Nesta fase, o magistrado examinava a pretensão do autor e ouvia o réu. Quando concedia a ação entregava uma fórmula escrita, encaminhando-o ao árbitro para o julgamento. Já havia o acompanhamento do advogado, e os princípios do livre convencimento do juiz e a observância do contraditório das partes. A sentença era proferida por árbitros privados, com acompanhamento do Estado às partes.¹⁹⁵

Na terceira fase, *cognitio extraordinaria*, que vigorou entre o ano de 200 ao ano 565 de nossa era, a função jurisdicional passou a ser privativa dos funcionários do Estado, desapareceu os árbitros privados, o procedimento passou a ser escrito (pedido do autor, defesa, a instrução da causa, prolação da sentença e da execução, já conhecia a citação realizada por funcionários públicos, e se admitiam os recursos. Nesta fase, surgem os pilares do processo moderno.¹⁹⁶

Após a queda do Império Romano, com a dominação política e militar dos germânicos, por influência dos seus costumes, inicialmente houve um retrocesso no processo, tendo em vista as noções jurídicas muito rudimentares dos bárbaros e sem critérios uniforme, uma vez que cada grupo étnico se regia por meio próprio e primitivo de justiça, de acordo com seus costumes.¹⁹⁷

Na segunda etapa, houve uma exacerbação do fanatismo religioso, levando os juízes adotarem práticas absurdas de justiça (juízo de Deus, duelos judiciais) acreditando que a divindade participava de julgamentos, por meios enigmáticos. O processo era bastante formal,

¹⁹⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento. Vol.1.63 ed. Rev. atual. Rio de Janeiro:Editora Forense. 2021.p 10.

¹⁹⁵ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento. Vol.1. 63 ed. Rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2021.p 10.

¹⁹⁶ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento. Vol.1. 63 ed. Rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2021 p 12-13

¹⁹⁷ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento. Vol.1. 63 ed. Rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2021.p.12-23.

os meios de provas eram restritos aos meios legais, com valores predefinidos, em que o juiz apenas reconhecia suas existências, o ônus da prova cabia ao acusado, não se buscava a verdade material concentrando-se na mera verdade formal.

O sistema processual perdurou por vários séculos, até meados da Idade Média. Paralelamente ao processo bárbaro, a Igreja Católica preservava o direito romano, adaptando-o ao direito canônico.¹⁹⁸

O gosto pelo direito romano reapareceu com as Universidades, no século XI, e com ele surgiram os glosadores que comparavam as instituições bárbaras com as clássicas. Surge, assim, o “direito comum” resultante da fusão das normas do direito romano, do direito germânico e do direito canônico, que vigorou desde o século XI até o século XVI, encontrando-se ainda vestígios até os dias atuais na legislação do Ocidente. O direito comum era escrito, lento e complicado¹⁹⁹.

O processo na fase moderna ou fase científica desvincilhou-se das provas tarifadas, outorgando ao juiz o direito para apreciar as provas, aproximou-se o processo civil do processo penal, mas somente no século XX o processo civil passou a ser visto como instrumento de pacificação social e de realização da vontade da lei e por último, como remédio tutelar de interesses particulares.²⁰⁰

Mesmo com a independência do Brasil, foram mantidas em vigor as normas processuais das Ordenações Filipinas e das leis portuguesas extravagantes, desde que não se contrariasse a soberania brasileira. Esta legislação de 1603 encontrava fundamento histórico no direito romano e no direito canônico, tinha como característica a forma escrita, havia atos em segredo de justiça, e observava o princípio dispositivo em que autor e réu eram os donos do processo e a movimentação era privilegio dos litigantes.²⁰¹

Em 1850, após o Código Comercial, editou-se o Regulamento nº 737, o primeiro Código Processual nacional, que se destinava a regular os processos comerciais. Em 1890, por

¹⁹⁸ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento**. Vol.1. 63 ed. Rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2021.p.12-13

¹⁹⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento**. Vol.1. 63 ed. Rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2021.p.13.

²⁰⁰ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento**. Vol.1. 63 ed. Rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2021.p.14.

²⁰¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento**. Vol.1. 63 ed. Rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2021.p.14.

força do Regulamento nº 763, estenderam os efeitos daquela legislação o para o processo civil trazendo melhorias e simplicidade para os procedimentos cíveis: tornou pública a inquirição, suprimiu alguns incidentes: limitando-se à incompetência, suspeição, ilegitimidade de parte, litispendência e coisa julgada. E permitiu ao juiz, em matéria de prova, conhecer do fato demonstrado além de conservar a acusação da citação e a assinalação do prazo de prova²⁰².

A Constituição de 1891 estabeleceu a dicotomia entre a Justiça federal e estadual, permitindo o poder de legislar sobre processo para União e para os Estados. Assim, cada Estado podia elaborar seu próprio Código de Processo Civil, os quais reproduziram, em muito o teor do código da União, com exceção do Estado da Bahia e de São Paulo. Situação que permaneceu até a Constituição de 1934, quando foi alterada a competência para a União, de forma que em 1939 houve a edição do primeiro Código de Processo Civil nacional, entrando em vigor a partir de 1º de março de 1940,²⁰³ resultante do esfacelamento e fracasso dos códigos estaduais.²⁰⁴

Em 1973, após uma década de estudos e debates, ocorreu a reforma do Código de 1939, baseado no anteprojeto do Ministro Alfredo Buzaid e revisto por uma comissão de juristas, Luiz Machado Guimarães, José Frederico Marques e Luís Antônio de Andrade.

Na segunda metade do século XX, houve uma aproximação do processo e da Constituição, desenhado também no Código de Processo Civil de 1973, valorizando o social e a existência dos direitos coletivos e difusos, ampliando a assistência judiciária, criando novos remédios de feição social, como a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo e os juizados especiais.

O Código de Processo Civil que passou a vigor a partir de 17 de março de 2016, trouxe sua estruturação normativa e principiológica consubstanciada no devido processo constitucional.

²⁰² THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento. Vol.1. 63 ed. Rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2021.p.13.

²⁰³ CÂMARA. Alexandre Freitas. Lições de Direito Processual Civil. Vol 1.25 ed. São Paulo: Atlas. 2014. p.21

²⁰⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento. Vol.1. 63 ed. Rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2021.p.14-16.

Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini e Cândido Rangel Dinamarco, na teoria geral do processo, informam que o direito processual pode ser compreendido como um instrumento para o legítimo exercício do poder, previsto para todas as atividades estatais²⁰⁵.

No mesmo viés, Jacoby entende que arraigada doutrina, ao contrário de outros países, impediram o surgimento de um código de processo administrativo, na pretensão de restringir o termo “ processo” para uso exclusivo do judiciário²⁰⁶, de forma que não há como limitar a dimensão do processo apenas para os processos judiciais.

Para Didier Jr. os princípios constitucionais devem se estender até nos processos não estatais, sob a égide do devido processo legal (art. 5º, LV da CRFB), impondo-se a todos, inclusive aos processos privados²⁰⁷, de forma que, em uma interpretação sistêmica, são admissíveis a ampliação do termo “processo”, inclusive na esfera privada.

Celso Antônio Bandeira de Mello entende que:

o reconhecimento de que haverá sempre um inter-inclusivo de começo, meio e fim-necessário, de direito, para despertar e o concluir das manifestações estatais levou autores da maior qualificação intelectual a reconhecerem que processo e procedimento não são patrimônio exclusivo, monopólio (para referirmo-nos às expressões usualmente utilizadas) da função jurisdicional.²⁰⁸

Na visão do autor, o processo “é a sucessão de atos tendentes a uma finalidade” e os procedimentos são as formas especiais, em seus aspectos externos, de realizá-lo, aplicados a todas as funções do Estado.²⁰⁹

Considerando a balizada doutrina, quando a Constituição de 1988, no seu art. 22, inciso I (BRASIL, 1988, *online*), informa que cabe à União a competência privativa de legislar a respeito de “direito processual”, é possível compreender a inclusão do processo no âmbito dos Tribunais de Contas como de competência da União.

²⁰⁵ CINTRA. Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 31º Ed. revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2015. p.318

²⁰⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.p. 125.

²⁰⁷ DIDIER Jr., Fredie. **Teoria geral do processo**, essa desconhecida 3. Ed. - Salvador: Juspodivm, 2016, p. 158.

²⁰⁸ MELLO.Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. rev.e atua. São Paulo: Malheiros, 2010. p.492.

²⁰⁹ MELLO.Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. rev.e atua. São Paulo: Malheiros, 2010. p.495.

Noutra senda, a Constituição, no art. 24, XI, atribui competência compartilhada entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre procedimentos em matéria processual, entendendo o procedimento como o aspecto formal do processo, caracterizado pelo encadeamento dos atos para o desenvolvimento do processo, podendo haver mais de um procedimento formal no processo²¹⁰.

Rosemiro Pereira Leal, em crítica aos tradicionais conceitos de processo e procedimento, especialmente quanto ao aspecto externo do procedimento, sintetiza que o processo demanda o contraditório; e o procedimento, como encadeamento de atos, exige uma estrutura técnica resultante de um complexo normativo positivado, nos termos do art. 5º, I da CF.²¹¹ E a jurisdição é inerente a todas as funções estatais, ou a todos os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), razão pela qual o processo faz parte da concretude do devido processo legal.

Muitos processualistas, entretanto, quase a totalidade, continuam insistindo em conceituar o processo como relação jurídica entre juiz, autor e réu (escolas da relação jurídica e instrumentalista do processo), ainda fiéis às ideias de Bülow, que, como analisamos, refletem a sujeição entre partes pelo regime de direitos subjetivos, de conotação nitidamente voluntarista, em que o autor, no polo ativo, exige do réu, no polo passivo, cumprimento de direito de que se diz titular. Nessa versão, o processo é meio, método ou finalidade abstrata (metafísica) de se obter provimento, em nada se distinguindo do procedimento que, segundo os adeptos dessa escola, seria “meio extrínseco pelo qual se instaura, desenvolve e termina o processo; é a manifestação extrínseca deste, a sua realidade fenomenológica perceptível”.²¹²

Didier Jr. pondera que os ditames constitucionais se aplicam a todos os processos, não havendo impedimentos para aplicação de teorias próprias para cada um dos tipos de processo, “a partir do exame de um determinado direito positivo e apenas a ele serviriam”.²¹³ Seguindo esse raciocínio, entende-se a existência do processo de controle com procedimentos e teorias próprias. O qual se submete, assim como os demais processos, ao conjunto de normas estruturantes, denominada de Direito Processual Fundamental²¹⁴.

Nas inovações trazidas pela Lei 13.655/2018 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o Decreto-Lei nº 4657/42 – Lei de Introdução ao Código Civil, acrescentando

²¹⁰ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 31º Ed. revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2015. p.320.

²¹¹ LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo**. 15 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.110-112

²¹² LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo**. 15 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.111

²¹³ DIDIER Jr., Fredie. **Teoria geral do processo**, essa desconhecida 3. Ed. - Salvador : Juspodivm, 2016, p. 85.

²¹⁴ DIDIER Jr., Fredie. **Curso de direito processual civil**. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 1. p.61.

os artigos 20 a 30 na respectiva lei, os quais trouxeram parâmetros e regras novas para o controle, em mais especificamente o art. 27 da LINDB ao determinar que “a decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.”(BRASIL, 2018, *online*).]

O art. 20 da LINDB distinguiu expressamente a esfera administrativa, da esfera do controle, nos seguintes termos: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”(BRASIL, 2018, *online*). Assim, compreende-se, que a decisão mencionada advém de um processo (ou administrativo, ou de controle ou judicial), de tal forma que se pressupõe a existência de um processo inicial autônomo diverso do processo administrativo.

Como defende Carlos Ayres Britto, o processo no âmbito do Tribunal de Contas tem ontologia própria, distinto do processo administrativo, sendo que:

a proposição de que os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São processos de contas, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos.

Que também não sejam processos administrativos, basta evidenciar que as Instituições de Contas não julgam da própria atividade externa *corporis* (quem assim procede são os órgãos administrativos), mas da atividade de outros órgãos, outros agentes públicos, outras pessoas, enfim.²¹⁵

Compreende-se, conforme Rosemiro Pereira Leal, que o processo é próprio da atuação estatal, em todas as suas funções, para salvaguardar o Estado Democrático de Direito:

O Estado que se tem que estudar, aperfeiçoar e implantar é o da pós-modernidade: é o Estado Democrático de Direito, como se lê no art. 1º da vigente Constituição do Brasil de 1988, em que, por norma indubitosa, o Estado brasileiro há de se ater à principiologia constitucional da democracia (incs. I a V e parágrafo único do art. 1º), com o necessário e legal rompimento com a teoria do Estado mínimo dos neoliberais e comprometimento irrestrito com a liberdade política de participação para equacionar o número de demandas e respostas surgidas na problemática do povo. Quando um povo faz a opção constitucional pelo modelo do Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil, a sobrecarga que possa ocorrer pela “desproporção crescente entre o número de demandas

²¹⁵ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas . **Fórum Administrativo - FA**, ano 5, n. 47, jan. 2005. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123>. Acesso em: 31 out. 2022.

provenientes da sociedade civil e a capacidade de resposta do sistema positivo” há de ser resolvida pelo devido processo aberto a todos ao exercício irrestrito do direito de ação coextenso ao procedimento processualizado sobre temas fundamentais da Comunidade (auto inclusão nos direitos fundamentais, controles da dívida interna e externa, privatização, externalização da riqueza coletiva, aprovação de créditos especiais, emissão de moeda, plano econômico e social, prioridade de investimentos).²¹⁶

Ronaldo Bretas de Carvalho Dias traz valiosas considerações acerca dos princípios diretivos da jurisdição no Estado Democrático de Direito, especialmente com relação ao processo:

para que os princípios possam atuar eficazmente na elaboração do direito, como enunciados-síntese das ideias fundamentais que a comunidade política do Estado (o povo) projetou sobre seu sistema jurídico-constitucional, orientando toda e qualquer atividade desenvolvida pelos órgãos estatais, é necessário que os operadores do sistema ou práticos do direito (advogados privados e públicos, membros do Ministério Público e juízes) envidem esforços para que os princípios jurídicos cumpram suas funções interpretativa, supletiva e normativa, esta última principalmente, aplicando-os de forma integrada, o que exige operacionalização por intermédio do processo na concepção de procedimento em contraditório.²¹⁷

Firma-se o entendimento de que a jurisdição do Estado vai além da atuação do Poder Judiciário, e, por consequência, o processo decorre das funções estatais, inclusive no âmbito dos Tribunais de Contas, uma vez que para se chegar a determinado fim, há de se observar o encadeamento de atos, para formação de processo pautado no devido processo legal, e, mais substancialmente, no contraditório.

5.2 Um acervo de jurisprudência como forma de uniformização das decisões dos Tribunais de Contas

Os membros dos Tribunais de Contas são escolhidos de acordo com os critérios constitucionais, e as nomeações recaem sob viés políticos, com exceção dos auditores substitutos de conselheiro que ingressam por meio de concurso público e se vierem a ser nomeados como membros titulares desses tribunais, também estarão ao alvitre político, uma vez que se submetem à nomeação do chefe do respectivo Poder Executivo, conforme artigo 73 da constituição (BRASIL, 1988, *online*).

²¹⁶ LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo**. 15 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.47.

²¹⁷ DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Processo Constitucional e Estado Democrático de Direito**. 5.ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.155.

A politização dos cargos decisórios dos Tribunais de Contas é protagonizada pelas indicações dos Poderes Executivo e Legislativo, facilitada pela fluidez do texto constitucional, e pela autocontenção do Poder Judiciário, quando provocado, para exercer o controle sobre estas indicações quando não observados os requisitos e atributos impostos pela Constituição.

218

Para Viana, o problema não reside tão somente na forma de escolha, mas também na ausência da observância dos critérios constitucionais, especialmente pela vagueza interpretativa dos atributos impostos (art. 73,§ 1º da CF): idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública²¹⁹, o que dificulta o controle incidente sobre as distorções verificadas nestas indicações, notadamente pelos conceitos jurídicos indeterminados, agregando zonas de incertezas jurídicas²²⁰.

Cite-se, emblematicamente, a exigência da Constituição (art. 73,§ 1º da CF) acerca do “notório conhecimento” para o exercício do cargo, situação que o próprio STF não tem firmado posicionamento uníssono. No Recurso Extraordinário nº 167.137/TO²²¹, em 1994, a segunda turma do STF entendeu que os requisitos para preenchimento do cargo de conselheiro não seria ato discricionário, especificamente a este requisito, por se enquadrar em zona de incerteza negativa seria vinculado aos termos constitucionais, sendo possível a intervenção do Poder Judiciário. Em 1997, o pleno do STF considerou, na Ação Originária nº 476/RR²²², que se trata de discricionariedade da avaliação da autoridade nomeante em relação

²¹⁸ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e o Desenho Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.222.

²¹⁹ VIANA, Ismar. Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualidade das competências dos Tribunais de Contas. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2019, p.60.

²²⁰ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e o Desenho Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.232.

²²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE nº 167.137/TO, Segunda Turma, relator ministro Paulo Brossard, julgado em 18.10.1994. Eis a ementa da decisão: “TRIBUNAL DE CONTAS. NOMEAÇÃO de seus membros em Estado recém-criado. Natureza do ato administrativo. Parâmetros a serem observados. AÇÃO POPULAR desconstitutiva do ato. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE TOCANTINS. PROVIMENTO DOS CARGOS DE CONSELHEIROS.

²²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal, STF, AO nº 476/RR, Pleno, relator ministro Marco Aurélio, relator para acórdão ministro Nelson Jobim, julgado em 16.10.1997. Na ementa consta o que se segue: “AÇÃO ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CONSELHEIROS. NOMEAÇÃO. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL FORMAL. NOTÓRIO SABER.

ao requisito do “notório conhecimento”, dissociando a exigência da qualificação profissional formal.²²³

Gilmar Mendes, antes de se tornar ministro do STF, emitiu parecer acerca da exigência formal de qualificação profissional para indicação de indivíduos para conselheiro de Tribunais de Contas estaduais, um que tinha apenas curso primário e outro odontólogo, por entender que o notável saber, requisito de nomeação para conselheiro disposto no art. 73 da CF refere-se “à habilitação científica em alto grau nas matérias sobre que o tribunal tem de pronunciar-se.”²²⁴

A Constituição de 1988 foi expressa ao exigir o “notório saber”, destinando a determinadas áreas de conhecimento – jurídica, contábil, econômica, financeira ou de administração pública –, referindo-se à notável aptidão nestas áreas, com a possibilidade de averiguação por meio de histórico acadêmico e funcional. Sendo a qualificação profissional formal exigência mínima para o preenchimento deste requisito constitucionais²²⁵.

O Decreto Legislativo do Congresso Nacional nº 06 de 1993, que, ao teor da ementa, regulamenta a escolha de ministros do Tribunal de Contas da União pelo Congresso Nacional, de fato, diz respeito ao trâmite processual para escolha do cargo naquela Casa Legislativa²²⁶, não esclarecendo os atributos subjetivos exigidos no texto constitucional.

O Ministro Dias Toffoli, quando do exame da impossibilidade do Poder Judiciário em analisar os requisitos constitucionais para nomeação ao cargo de conselheiro do Tribunal de Contas de Rondônia (AI 696375 AgR/RO), por ofensa ao princípio da separação dos poderes, entendeu que a indicação e escolha para o cargo de conselheiro é ato vinculado por exigir requisitos expresso na Constituição Federal, o qual permite ao Judiciário “analisar matéria de cunho interno das instituições sob os aspectos da legalidade e obediência.” Assim, em que

²²³ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e o Desenho Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.228.

²²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. Tribunal de Contas – Provimento do cargo – Notório saber. *Revista de Direito Administrativo*, v. 197, p. 338-340, 1994.p. 340. Disponível em : <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46402/46990>. Acesso em 02 de dez. 2022.

²²⁵ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e o Desenho Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.228.

²²⁶ BRASIL. Congresso Nacional. Decreto Legislativo. nº6 de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1993/decretolegislativo-6-22-abril-1993-358441-publicacaooriginal-1-pl.html>

pese indeterminação dos conceitos de “idoneidade moral” e “reputação ilibada” podem ser aferidas de forma objetiva pela análise da vida funcional e pessoal do candidato:²²⁷

Trata-se de julgamento no qual a reputação e a idoneidade do administrador são postas à prova e admitir que julgamento desse tipo possa ser proferido por quem tenha a própria reputação maculada constitui, no mínimo, falta de bom senso. A busca de definições para o requisito da “idoneidade moral e reputação ilibada” não ocorre sem propósito. O que se pretende é, ao mesmo tempo em que se deve reconhecer o predominante caráter subjetivo do termo, estabelecer-lhe um mínimo de balizamento objetivo.

Os casos mais difíceis, entretanto, são aqueles em que não há trânsito em julgado e, haja vista a morosidade alarmante da processualística brasileira, são esses os mais numerosos. Não pode ser considerado dono de uma reputação ilibada aquele sobre o qual pairam fundadas suspeitas de comportamento avesso ao bem público. Em especial, não pode ser considerado dono de uma reputação ilibada aquele sobre o qual pesa um processo judicial, uma tomada de contas que vise a apurar a malversação de dinheiro público ou, até mesmo, um processo administrativo.

A Assembleia do Estado do Ceará regulamentou, por meio de alteração de seu Regimento Interno, em 14 de dezembro de 2022, a forma de escolha dos conselheiros para o respectivo Tribunal de Contas, exigindo o diploma de graduação e pós-graduação na respectiva área de conhecimento.

Em relação à idoneidade moral e reputação ilibada, vinculou a esses atributos os critérios exigidos pelo Conselho Nacional de Justiça²²⁸ para o ingresso na magistratura, dentre os quais: folhas de antecedentes da Polícia Federal e Polícia Civil, além de declaração de nunca ter sido indiciado em inquérito policial ou processado criminalmente, ou em caso contrário, notícia específica da ocorrência, acompanhada dos esclarecimentos pertinentes.²²⁹

Interessante interpretação fez aquela Casa Legislativa quando associou requisitos estabelecidos para o ingresso na magistratura do Poder Judiciário aos conselheiros do respectivo Tribunal de Contas, para aferição de “reputação ilibada” e “idoneidade moral”, uma vez que a própria Constituição Federal lhes garante as mesmas prerrogativas e impedimentos dos magistrados, nos exatos termos do artigo 73, §3º(BRASIL, 1988, *online*).

²²⁷ STF, AI nº 696.375/RO, Primeira Turma, relator ministro Dias Toffoli, julgado em 17.09.2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=185127323&ext=.pdf>. Acesso em 08 jan.2023.

²²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.enj.jus.br/atos/detalhar/100>. Acesso em 08 jan.2023.

²²⁹ Notícia realizada pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC), uma vez que não se encontra disponível o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Disponível em: antcbrasil.org.br/comunicacao/noticias-da-antc/1410-assembleia-do-ceara-exigira-comprovacao-de-notorio-saber-e-reputacao-ilibada-para-conselheiros-do-tc. Acesso em 08 jan.2023.

Os magistrados, os ministros e os conselheiros, como todo ser humano, estão sujeitos a falhas influenciadas por “variações emocionais, vaidades, extravagâncias, concepções ideológicas, necessidade de reconhecimento social, circunstâncias biológicas, dentre outros fatores.”²³⁰ O problema reside em como atenuar estas influências de tal forma que se preserve a autonomia e independência dos Tribunais de Contas para a efetivação da higidez do controle dos recursos públicos, notadamente pelo viés político imprimido aos julgadores?

Ana Cristina Moraes Warpechowski entende que as influências são abrandadas quando as decisões são tomadas por um colegiado, e, quando possível, fundamentada em um acervo de jurisprudência firmado no âmbito de um Tribunal de Contas, especialmente pelo fato dos processos de controle não demandarem grandes complexidades, uma vez que, em sua maioria, são formadas por situações similares e de fácil resolução, garantindo-se, por via de consequência, a segurança jurídica e a facilitação do trabalho para os órgãos fiscalizadores na busca de uma solução coletiva.²³¹

Em que pese já existir um acervo de jurisprudência das decisões dos Tribunais de Contas do Brasil, disponível na rede mundial de computadores - internet²³², muito tem sido as críticas a respeito da tomada decisões a partir de jurisprudenciais.

Em linhas gerais, jurisprudência pode ser entendida como um conjunto de decisões ou acórdão uniformes, que reflitam o pensamento dominante de determinado tribunal, diferenciando-se dos precedentes, por estes advirem de um caso anterior em que os fatos se assemelham em seus pontos relevantes²³³, sendo que ambos exigem fundamentação em sua aplicação, devendo-se inferir deles a tese do julgamento.

Oportunamente, Joseli Lima Magalhães informa que com o intuito de projetar maior garantia e segurança jurídica ao jurisdicionado, no Código de Processo Civil, “o legislador tentou diminuir o poder do magistrado”, cita como exemplo o disposto no art. 489,V, ao declarar nula a decisão que se “limitar a invocar precedentes ou enunciado de súmula, sem

²³⁰ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes. A uniformização da jurisprudência de contas: uma análise econômico comportamental dos processos decisórios. **Revista Jornada Luso Brasileira** : RJLB, v.n.1,p163-191. 2020,p.173-183. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/1/2020_01_0163_0191.pdf. Acesso em 20 nov.2022.

²³¹ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes. A uniformização da jurisprudência de contas: uma análise econômico comportamental dos processos decisórios. **Revista Jornada Luso Brasileira** : RJLB, v.n.1,p163-191. 2020,p.185.

²³² Consulta efetuada no sitio eletrônico <https://juristes.irbcontas.org.br>. Acesso em 16 nov.2022.

²³³ SCHAUER, Frederick. Precedentes. In: DIDIER JR., Fredie et al. Precedentes. 2. ed. Salvador: JusPodivm,2016. v. 3. p. 56.

identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos”²³⁴, devendo-se respeitar à adequabilidade, ao que se quer tomar como referência, e correspondente, “do contrário, a fundamentação estaria mais do que tosca e inadequada”²³⁵.

Para Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias²³⁶ tem-se um “manicômio jurisprudencial”, alimentado, inclusive, pelos advogados ao embasarem suas peças em recortes jurisprudências sem critérios e sem preocupação com o caso concreto, em que quando os magistrados desconhecem sumariamente a jurisprudência do STF, e terminam por atentar contra a jurisdição constitucional, estabilidade e segurança jurídica, sendo que “essas aberrações jurisprudenciais surgem fundamentadas em convicções pessoais, no argumento de autoridade ou segundo os ditames de uma impenetrável consciência do agente público decisor”²³⁷.

As jurisprudências e precedentes não podem ser dissociadas da constitucionalidade da jurisdição, levadas por subjetivismos, discricionariedades, individualismos. Sendo necessário que os órgãos estatais não se descurem de levar a sério o princípio da reserva legal, de tal maneira que haja a prevalência do ordenamento jurídico nas decisões,²³⁸ especialmente quando se tratar de decisões que tenham como objetivo a recuperação de recursos públicos.

Ronaldo Brêtas entende que os órgãos jurisdicionais, ao proferirem suas decisões:

deverão fazê-lo direcionados pelo princípio da vinculação da jurisdição ao Estado Democrático de Direito. Entendemos que este princípio se otimizará pela incidência articulada de dois outros princípios ou subprincípios concretizadores, na qualificação de Larenz, no ato estatal de julgar. Nesta ótica, os princípios concretizadores do princípio maior da vinculação da jurisdição ao Estado Democrático de Direito vêm a ser o princípio da supremacia da Constituição e o princípio da reserva legal (ou princípio da prevalência da lei).²³⁹

²³⁴ MAGALHÃES, Joseli Lima. A Fundamentação das decisões jurisdicionais e suas relações com o contraditório: da origem à presença marcante no novo CPC. In MAGALHÃES, Joseli Lima (Coord.) **O processo e os impasses da legalidade**. Teresina: EDUFPI, 2018. p. 51-52.

²³⁵ MAGALHÃES, Joseli Lima. A Fundamentação das decisões jurisdicionais e suas relações com o contraditório: da origem à presença marcante no novo CPC. In MAGALHÃES, Joseli Lima (Coord.) **O processo e os impasses da legalidade**. Teresina: EDUFPI, 2018. p. 51-52.

²³⁶ DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Processo Constitucional e Estado Democrático de Direito**. 5.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.196-197.

²³⁷ DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Processo Constitucional e Estado Democrático de Direito**. 5.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.197.

²³⁸ DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Processo Constitucional e Estado Democrático de Direito**. 5.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.170-171.

²³⁹ DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Processo Constitucional e Estado Democrático de Direito**. 5.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.170-171.

Há de se considerar a imperiosidade de se atualizar as normas, de forma a acompanhar as relações humanas, não que seja realizada de forma casuística, mas de forma a acompanhar ou quando os princípios jurídicos maiores da Democracia se virem violados. Assim, considerando-se que não há uma lei geral definidora do processo técnico de controle nacional, *a priori*, um acervo de jurisprudências, aos moldes do que hoje se apresenta, termina por deixar ainda mais vulneráveis os jurisdicionados e a mercê de interpretações ocasionais e políticas, ainda que decididas sob a forma de colegiados, terminando por ferir o princípio da segurança jurídica e da isonomia, corolários do Estado Democrático de Direito.

Odillon Cavallari de Oliveira entende que a União, nos termos dos. 24, incisos I e XI, e 163, V, tem competência para editar norma geral sobre fiscalização financeira da Administração Pública direta e indireta, inclusive em matéria processual e procedimental; e, com base em normas expressas e na teoria dos poderes implícitos, a Constituição autoriza a União a editar lei nacional para aplicação no processo junto aos Tribunais de Contas .²⁴⁰

Não haveria viabilidade constitucional, com fundamento no art. 22, I da CF, para uma lei nacional de uniformização dos procedimentos dos Tribunais de Contas , por não haver uma instância nacional recursal dos processos de controle, ao contrario do Poder Judiciário “pois eles nascem e morrem dentro de cada Tribunal de Contas”²⁴¹.

Em que pese, seja compreensível o posicionamento do autor, *a priori*, esse não seria a justificativa coerente para a exclusão da competência da União nos termos do art. 22, I, uma vez que, como já demonstrado, a jurisdição do Estado é mais ampla do que a que se impõe ao Poder Judiciário, muito embora haja a possibilidade da recorribilidade das decisões, quando não observados os princípios constitucionais, atinentes ao devido processo legal, há de e se alargar a competência privativa para legislar sobre direito processual (art. 22, I CF).

O art. 22, I da Constituição trata do “direito processual”, situação que não impõe, por si, restrição da União legislar privativamente sobre o processo de controle, não se verificando

²⁴⁰ OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos Tribunais de Contas ? **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 40, n. 113, p. 13–32, set./dez. 2008, p. 30. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/362/408>. Acesso em: 30 out.2022

²⁴¹ OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos Tribunais de Contas ? **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 40, n. 113, p. 13–32, set./dez. 2008, p.14. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/362/408>. Acesso em: 30 out.2022

tal impedimento, neste ou em outro dispositivo constitucional, que chegue a limitar esse poder.

O processo de controle, que embora tenha natureza *sui generis* é pautado em parâmetros de ordem técnica-jurídico, sujeito à subsunção de fatos às normas constitucionais e legais, (art. 71, II e art. 73 da CRFB). Neste aspecto, compartilha-se do entendimento de que cabe à União a feitura de norma nacional para o processo de controle externo, considerando que é competência privativa da União, legislar sobre direito processual, nos termos do art. 22 da CF, pois se adequaria como de interesse geral, ou de políticas gerais, podendo essa competência ser delegadas nos termos do parágrafo único do mesmo artigo, como forma de assegurar o pacto federativo.

Sem entrar nos pormenores do conceito de “direito”, o qual, pela complexidade da terminologia, evoca aprofundados estudos, e por questões metodológicas, toma-se o conceito do “direito objetivo”, adotado por José Cretella Júnior, ao defini-lo como “conjunto de regras jurídicas obrigatórias, em vigor, num dado país e época, e que se caracteriza por apresentar os traços de generalidade, bilateralidade, imperatividade e coercibilidade”²⁴², a ponto de se entender que o Direito é caracterizado por enunciado normativo genérico, direcionado a um grande número de pessoas, sem discriminação; bilateral, no sentido de uma relação jurídica, e não meramente no mundo ético ou no aspecto “intersubjetivo social.” Quanto à imperatividade, esta característica impõe-se no poder de exigir e no dever do cumprimento da exigência correlata. Já a coercibilidade, não deve ser confundida com coação, e refere-se à possibilidade de coação, no caso de descumprimento da norma.²⁴³

Ao se interpretar o art. 22, I da CF, quando informa que compete privativamente à União legislar, dentre outros direitos, sobre o “direito processual”, (tomado com um conjunto de regras jurídicas, sob os traços da generalidade, bilateralidade, imperatividade e coercibilidade), de forma a se estender para todos os processos sujeitos à jurisdição estatal, e não se restringindo somente ao Poder Judiciário, de tal maneira que a:

omissão, ao que parece, mesmo após o advento da Emenda à Constituição nº 40, de 2003, que deu nova redação ao inciso V do art. 163, vem se sustentando na análise estanque da competência privativa da União para legislar sobre direito processual prevista no inciso I do art. 22 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), ou seja,

²⁴² CRETELLA Junior, José. **Curso de filosofia do direito**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense. 1999. p.185

²⁴³ CRETELLA Junior, José. **Curso de filosofia do direito**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense. 1999. p.185

interpretando-o no contexto do próprio inciso e restringindo-a ao processo judicial.²⁴⁴

Ponto fundamental a ser discutido para a uniformização de uma norma nacional para regulamentação do processo de controle é a sua constitucionalidade em face da autonomia federativa dos entes políticos brasileiros, assegurando os pressupostos do Estado Federado, com autonomia de suas unidades, para suas competências constitucionais, levando-se em consideração que a União, configura-se como ente mantenedor da Federação com fundamento nos interesses nacionais²⁴⁵.

A competência privativa da União (art. 22 da CF) se adequa como de interesse geral, ou de políticas gerais²⁴⁶, podendo ser delegadas nos termos do parágrafo único do mesmo artigo, como forma de assegurar o pacto federativo, art. 22, I da CF, no qual cabe a União privativamente legislar sobre direito processual.

As competências legislativas privativas, *a priori*, cabem à União, isso porque podem ser delegadas aos estados e ao Distrito Federal, por meio de lei complementar (art. 22 da CF). Nesse caso, a União tem a competência para legislar acerca de norma geral sobre determinada matéria, e aos estados legislar sobre normas específicas, de tal forma que, caso a União não edite norma geral, os Estados e Distrito Federal podem legislar de maneira plena, até que sobrevenha norma geral União para regulamentação da respectiva matéria.

Para fundamentar a edição de uma norma geral de controle externo, ou “código de processo de contas”, no entendimento de Glaydson Santos Soprani Massaria, teria amparo em uma interpretação sistemática da Constituição fundamentando-se na combinação do inciso I, do art. 22, no inciso V do art. 163 e nos art. 71 e 73, no sentido e que “a fiscalização

²⁴⁴ MASSARIA, Glaydson Santo Soprani. A natureza jurídico-constitucional do processo de controle externo da administração pública no Brasil e a ausência de padronização/sistematização dos regulamentos processuais: ensaios de uma uniformização processual à luz dos modelos italiano, português e espanhol. **Revista do MPC-PR**-v.5.n.9(2018) nov/mai. p.30-50. p. 33. Disponível em: ebcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JFguFf-AlpT0J:https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/32&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em 22 out.2022.

²⁴⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.p.476-477.

²⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.p.477

financeira da administração pública exige uma norma processual editada pela União, qual seja, o código de processo de contas”²⁴⁷.

Note-se que o art. 24, XI da Constituição determina que é competência da União, dos Estados e Distrito Federal legislarem “concorrentemente” a respeito de “procedimento em matéria processual”. Assim, a competência para legislar sobre “processo” é privativamente da União.

Retomando-se os conceitos definidos por Leal, quando diferencia o processo do procedimento, justifica no fato de que o processo exige a garantia do contraditório, em todas as esferas do Estado, enquanto o procedimento segue uma sequência lógica de atos, e decorre de uma estrutura técnica positivada, não estando necessariamente vinculada ao contraditório,²⁴⁸ de tal forma que o processo de controle externo, devido as suas peculiaridades, especialmente pela possibilidade de impor sanções aos jurisdicionados, não prescinde da observância do princípio do contraditório e da ampla defesa, como forma limitadora do poder estatal e garantia do direito fundamental do jurisdicionado²⁴⁹.

No entendimento de Ismar Viana o devido processo legal de controle externo constitui “direito fundamental daqueles que prestam contas aos órgãos de controle²⁵⁰.” Assentados nestes fundamentos, é possível entender o Estado de forma sistêmica, com finalidades diversas no arcabouço constitucional, considerando os Tribunais de Contas como imprescindíveis para a função de controle no Estado Democrático de Direito²⁵¹, uma vez que este Estado depende do controle para se legitimar como tal²⁵².

²⁴⁷ MASSARIA, Glaydson Santo Soprani. A natureza jurídico-constitucional do processo de controle externo da administração pública no Brasil e a ausência de padronização/sistematização dos regulamentos processuais: ensaios de uma uniformização processual à luz dos modelos italiano, português e espanhol. **Revista do MPC-PR-v.5.n.9(2018)** nov/mai. p.30-50. p. 33. Disponível em: [eocache.googleusercontent.com/search?q=cache:JFguFF-AlpT0J:https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/32&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/32&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em 22 out.2022.

²⁴⁸ LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo**. 15 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.110-112

²⁴⁹ VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualidade das competências dos Tribunais de Contas**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2019, p.155

²⁵⁰ VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualidade das competências dos Tribunais de Contas**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2019, p. 153.

²⁵¹ CAPIN, Romano. **A Expedição de Provimentos Provisórios Pelos Tribunais de Contas**. 1.ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2019

²⁵² TORRES, Ricardo Lobo. **Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo**. Obra em homenagem a Eduardo García de Enterría. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 645

Verifica-se que uma lei nacional do processo de controle técnico, em tese, encontra guarida na ordem constitucional vigente, importando em um esforço conjunto dos entes federativos para formulação desta norma configurada na hipótese de que o processo de controle, como espécie do Direito Processual, integra as competências exclusivas da União (art. 22, I da CF), razão pela qual abre-se à reflexão acerca do conteúdo desta norma, como forma de se garantir a segurança jurídica e o tratamento isonômico aos jurisdicionados, direito fundamental frente à atuação estatal, personificada no Tribunal de Contas, para a concretização do Estado Democrático de Direito sem que haja prejuízo para o pacto federativo brasileiro.

Destaque-se que tramitaram no Congresso Nacional, projetos de Emendas à Constituição para alteração da composição, da forma de escolha, para a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, fixação e alteração de idade de ingresso e saída dos membros dos Tribunais de Contas, inclusão da participação de membros dos Tribunais de Contas no Conselho Nacional de Justiça²⁵³.

Em 31 de maio de 2022, o Deputado Fábio Trat (PSD/MS) apresentou projeto de Lei Complementar nº 79/2022, que estabelece normas gerais de fiscalização financeira da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo sobre a simetria de que trata o art.75 da Constituição Federal, e dá outras providências²⁵⁴.

Ao teor do PL nº 79/2022, verifica-se que se trata de projeto de norma abrangente para fiscalização do Estado, com fundamento nos arts. 24, I e art. 163, V da CF, que prevê que lei complementar disporá sobre fiscalização financeira da administração pública direta e indireta.

Várias são as situações, que levam os deputados e senadores a proporem alterações de normativas e constitucionais, mas de fato pouco tem se levado em consideração a importância de um estudo aprofundado acerca em busca dos limites impostos para atuação dos Tribunais de Contas no controle das contas públicas.

²⁵³ <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/?wicket:interface=:3:1::>

²⁵⁴ BRASIL. Projeto de Lei complementar nº 79/2022, de 31 de maio de 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2178346&filename=PLP%2079/2022 Acesso em 20 dez.2022.

Foi opção do constituinte originário (art. 75, da CF) a necessidade da simetria da aplicação das normas de “organização, composição e fiscalização” do TCU aos demais Tribunais de Contas, no que couber, de tal forma que quando se tomam as normas delineadas nos art. 71 a 74 da Constituição de observância obrigatória aos entes federativos, *a priori*, não se vislumbram inconstitucionalidades. Todavia, quando se quer exigir o cumprimento de matérias para além do que foi imposto constitucionalmente, a exemplo dos modelos delineados no Regimento Interno do TCU ou em outra norma *interna corporis*, é notório o prejuízo para o pacto federativo brasileiro.

A despeito de possível infringência ao pacto federativo brasileiro, tem-se a Súmula 222 do plenário do TCU, de 08 de dezembro de 1994, a qual determina que as decisões do TCU, quanto da aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislativa, “devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”²⁵⁵. Há de se verificar que não encontra respaldo na Constituição Federal, a sobreposição firmada na referida súmula, caso não seja interpretada para o controle exercido na aplicação de recursos federais, uma vez que a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, *a priori*, estariam subjugados aos dispositivos firmados pela União.

Há pontos centrais que devem ser levados à discussão, os quais já foram demonstradas neste estudo quando se verificaram dissonâncias entre os processos adotados pelos Tribunais de Contas (definição dos prazos processuais, aplicação subsidiária de uma norma ao processo de controle, prazo prescricional, transparências dos processos de controle) mas, ainda existem outros desafios como critérios avaliativos delineados e os resultados registrados em dados, para que haja compatibilidade entre a ação e os efeitos pretendidos no controle, a independência e autonomia dos Tribunais de Contas formulados a partir de definições para sua conformação orgânica, a serem analisados detidamente com a participação da sociedade, de auditores, de conselheiros, e ministros e membros do Ministério Público junto às Casas Legislativas.

²⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula 222, Plenário, 08 de dezembro de 1994**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inLine=1> As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislativa, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Acesso em 20 dez.2022.

6 CONCLUSÃO

No desenvolvimento do presente trabalho buscou-se investigar a possibilidade de uniformização dos processos no âmbito dos Tribunais de Contas do Brasil, e as formas possíveis de concretizar tal desiderato, considerando o papel dos Tribunais de Contas como agência participativa na dimensão da *accountability* horizontal, junto ao Poder Legislativo que assume o papel de ator principal da função.

O ponto central desta pesquisa considerou a atuação dos trinta e três Tribunais de Contas existentes no Brasil, como instituições essenciais para o exercício do controle externo. Abordando, em uma visão crítica, as peculiaridades de suas respectivas normas como forma de verificar possíveis conflitos entre os processos e os prejuízos para o sistema do controle nacional.

Para tanto, no primeiro tópico evidenciaram-se as bases históricas do controle da Administração Pública fundamentadas na necessidade de a sociedade acompanhar a atuação do Estado e de exigir a prestação de contas daquilo posto à disposição dos gestores públicos.

O trabalho percorreu três pontos de análise. Inicialmente, verificou os fundamentos do controle, como corolário da tripartição das funções do Estado e forma de se garantir a atuação harmônica entre as funções legislativa, administrativa e judiciária para garantir o pilar do sistema de controle.

Ademais, analisou sobre uma perspectiva teórica, o tema do controle, a partir da compreensão das formas de prestação de contas, ou dimensões da *accountability*, na esfera da Administração Pública em uma contextualização da estrutura do Tribunal de Contas no controle institucional, como agência de controle externo. Nesse sentido, foi possível verificar doutrinariamente que o dever de prestar contas, próprio dos países democráticos, o qual se apresenta sob a forma *accountability*, cujos modelos institucionais são: controladoria-geral (Westminster), (ii) de corte de contas (napoleônico) e (iii) de auditoria colegiada. Especificamente, em relação ao Brasil, restou configurado o modelo napoleônico, cujas decisões são colegiadas, e não estão sujeitas a recomendações, revisões e julgamentos do Poder Legislativo, além de terem poder sancionatório, personificado, nos termos do art.71 da Constituição Federal, nos Tribunais de Contas .

Foi possível demonstrar também as principais características da prestação de contas na Administração Pública sob os aspectos de impor sanções (*enforcement*), tanto para aqueles que não prestam contas, quanto para os que administram mal os recursos postos às suas responsabilidades, e no dever do governante de informar e justificar a prática de seu ato (*answerability*), as quais exigem instituições preparadas e independentes para seu mister.

Nesse aspecto, a pesquisa identificou que os Tribunais de Contas, assim como outras instituições do controle externo brasileiro, integram a dimensão de *accountability* horizontal, atuando na fiscalização das funções estatais.

Ainda nessa perspectiva, a pesquisa trouxe uma abordagem histórica das competências dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo desde a Constituição de 1891 até os dias atuais, enfatizando seu protagonismo para o Estado Democrático de Direito na Constituição Federal de 1988, em que atuam como órgão de auxílio ao Poder Legislativo, ao examinarem as contas anuais prestadas pelo Chefe do Executivo (contas de governo), em que emite parecer prévio, com natureza meramente técnica-opinativa, o qual será submetido à Casa Legislativa. Foi possível verificar que os Tribunais de Contas atuam autonomamente quando apreciam atos de admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma e pensão. E ainda tem a prerrogativa de realizar, de ofício ou por provocação do Poder Legislativo, inspeções e auditorias sobre a gestão financeira, contábil, orçamentária, patrimonial e operacional.

Fato é que o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas enfrenta grandes desafios para o desenvolvimento do seu mister constitucional verificados na ausência de critérios para a fiscalização da boa Administração Pública, no sentido de não tomar o lugar do gestor público, manter sua independência e autonomia, e dissonâncias de normas processuais decorrentes da autonomia dos entes federativos de forma a comprometer compreender a função institucional dos Tribunais de Contas na configuração da *accountability* horizontal.

Com o intuito de se contextualizar as competências para legislar sobre o processo no Brasil, a pesquisa apresentou explicação acerca da jurisdição dos Tribunais de Contas com fundamento nos dispositivos constitucionais que o autoriza “julgar” as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, e das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, II). Assim, diante da

tecnicidade dos processos de auditorias e fiscalizações, concluiu-se que não caberia revisão de mérito do Judiciário, salvo quando não observado o devido processo legal.

Após, análise das competências dos entes federativos, conclui-se também que o processo de controle externo tem natureza *sui generis* pautado em parâmetros de ordem técnica-jurídico, sujeito à subsunção de fatos às normas constitucionais e legais, (art. 71, II e art. 73 da CF), do qual firmou-se o entendimento de que importa em um esforço conjunto dos entes federativos a discussão do teor de uma norma para regulamentação do processo de controle, como espécie do Direito Processual, o qual integra as competências exclusivas da União (art. 22, I da CF).

O cenário exposto revelou a viabilidade de uma norma uniformizadora dos Tribunais de Contas de âmbito nacional, desde que verificados os limites constitucionais do conteúdo das matérias envolvidas, sem ultrapassar a margem tênue da cooperação entre os entes da Federação brasileira, para concretização dos direitos fundamentais dos jurisdicionados para efetivação do controle a que se acha investido o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAZONAS. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas - **Lei nº 2.423, de 10 de dezembro de 1996**. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/2423-96-LEI-ORG%C3%82NICA-DO-TCE-COMPILADA-AT%C3%89-LEI-COMPLEMENTAR-204-2020.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2022

ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, p. 57-83, 2005.p.74. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/35854/a-imagem-dos-tribunais-de-contas-subnacionais/i/pt-br>. Acesso em 03 ago.2022.

BAHIA. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia - **Lei Complementar nº 12, de 29 de setembro de 1997**. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-005-de-04-de-dezembro-de-1991#>. Acesso em: 1 abr. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**.8 ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

| BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (18 de setembro de 1946). Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estado Unidos do Brasil, 10 de novembro de 1937**. Leis Constitucionais. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (24 de fevereiro de 1981)**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em 20 out.2022.

BRASIL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Lei Complementar nº 01, de 09 de maio de 1994.** Disponível em <https://www.tc.df.gov.br/ice5/Site5ice/Legislacao/Leis/LeiOrganicaTCDF.htm>. Acesso em 02 out.2022.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas . **Fórum Administrativo - FA**, ano 5, n. 47, jan. 2005. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123>. Acesso em: 31 out. 2022.

CABRAL, Flávio Garcia. Os fundamentos políticos da prestação estatal. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 270, p. 147-169, set./dez. 2015. p.152. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/58740>. Acesso em: 05.set. 2022.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro.** 6 ed.São Paulo: Atlas.2020

CEARÁ. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará - **Lei nº 12.509, de 06 de dezembro de 1995.** Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/institucional/2012-09-06-14-01-12/send/49-lei-organica-completa/3894-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-ceara-com-as-alteracoes-introduzidas-pela-lei-n-17-209-de-15-05-2020-d-o-e-15-05-2020>. Acesso em: 1 abr. 2022.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** 31º Ed. revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2015.

COUTINHO, Doris de Miranda. **O Ovo da Serpente.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

COUTINHO, Doris, T. P. C. de Miranda. Uniformização da legislação dos Tribunais de Contas . **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 53, n. 212, p. 181-201, out./dez. 2016, p.181. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p181. Acesso em: 14 ago.2022.

CRETELLA Junior, José. **Curso de filosofia do direito.** 5 ed. Rio de Janeiro: Forense. 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 30.ed.São Paulo: Editora Saraiva. 2011.

DECLARAÇÃO de direitos do homem e do cidadão - 1789. Disponível em: https://abres.org.br/wp-content/uploads/2019/11/declaracao_dos_direitos_do_homem_e_do_cidadao_de_26_08_1789.pdf. Acesso em: 02 ago. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Processo Constitucional e Estado Democrático de Direito .** 5.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. As inconstitucionalidades do Código de Processo Civil. In MAGALHAES, Joseli Lima (Coord.) **O caráter mítico e estratégico do novo CPC.** Teresina: EDUFPI, 2021.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. O processo constitucional na concretização do Estado Democrático de Direito. In MAGALHAES. Joseli Lima (Coord.). **Temas de Direito Processual Democrático**. Teresina: EDUFPI, 2012.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal - **Lei Complementar nº 01, de 09 de maio de 1994**. Disponível em:

[http://www2.tc.df.gov.br/sinj/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Lei_Complementar_1_09_05_1994.html](http://www2.tc.df.gov.br/sinj/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Lei_Complementar_1_09_05_1994.html). Acesso em: 1 abr. 2022.

ESPÍRITO SANTO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-normativo/?id=4482>. Acesso em: 1 abr. 2022.

FABRIZ, Dauri Cesar. FERREIRA, Cláudio Fernandes. O Município na estrutura federativa brasileira: um estudo comparado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais**. P.102-127. p.125. Disponível em: <http://revista.direito.ufmg.br>. Acesso em 03 out.2022.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERRAZ, Luciano de Araújo. Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas : competência normativa e devido processo legal. **Fórum Administrativo - FA**, ano 21, n. 14, abr. 2002.

FONSECA, Francisco. ANTUNES, Fernando. SANCHES, Oscar. Controles interinos In: SPECK, B.W. (ed.). **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GABARDO, Emerson. REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte. n. 115,p. 267-318. jul./dez. 2017, p. 310.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Lei nº 16.168, de 11 de Dezembro de 2007**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/86708/lei-16168. Acesso em 02 out.2022.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo**. 15 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

LEMOS, Leany B.; POWER, Timothy J. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: o caso do Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 56, n. 02. 2013.

LIMA, Rogério de Araújo. Os Artigos Federalistas: A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e Jonh Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 48 n. 192 out./dez. 2011.

MADISON, James. **The Federalist Papers, n. 51**. 1788. Disponível em: <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2022.

MAGALHÃES, Joseli Lima. Impropriedades e características de algumas normas fundamentais no novo código de processo civil brasileiro. In MAGALHAES. Joseli Lima (Coord.) **O caráter mítico e estratégico do novo CPC**. Teresina: EDUFPI, 2021.

MAGALHÃES, Joseli Lima. A Fundamentação das decisões jurisdicionais e suas relações com o contraditório: da origem à presença marcante no novo CPC. In MAGALHAES . Joseli Lima (Coord.) **O processo e os impasses da legalidade**. Teresina: EDUFPI, 2018.

MAGALHÃES, Joseli Lima. Ação, Jurisdição e Processo em Guiseppe Chiovenda. In MAGALHAES. Joseli Lima (Coord.) **Temas de Direito Processual Democrático**. Teresina: EDUFPI, 2012.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARANHÃO. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão - **Lei nº 8.258, de 06 de junho de 2005**. Disponível em: https://site.tce.ma.gov.br/images/docs/LEI_ORGANICA_ATUALIZADA_25_novembro_2013_Escex_Biblioteca.pdf. Acesso em: 1 abr. 2022.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MASSARIA, Glaydson Santo Soprani. A natureza jurídico-constitucional do processo de controle externo da administração pública no Brasil e a ausência de padronização/sistematização dos regulamentos processuais: ensaios de uma uniformização processual à luz dos modelos italiano, português e espanhol. **Revista do MPC-PR**-v.5.n.9(2018) nov/mai. p.30-50. p. 32 .Disponível em: ebscache.googleusercontent.com/search?q=cache:JFguFf-AlpT0J:https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/32&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em 22 out.2022.

MATO GROSSO. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso - **Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007**. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/lei-organica-tce-lc-26907>. Acesso em: 1 abr. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul - **Lei Complementar nº 160, de 02 de janeiro de 2012**. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/66ecc3cfb53d53ff04256b140049444b/4a3fd4c5e30f3b1a0425797a0045504e?OpenDocument>. Acesso em: 1 abr. 2022.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. rev.e atua. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. Tribunal de Contas – Provimento do cargo – Notório saber. **Revista de Direito Administrativo**, v. 197, p. 338-340, 1994.p. 340. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46402/46990>. Acesso em 02 de dez. 2022.

MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MINAS GERAIS. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - **Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=102&comp=&ano=2008&texto=consolidado>. Acesso em: 2. Abr. 2022.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional**. Teoria, Jurisprudência e Questões. 2007. 28. ed. Ed. Campus.

NASCIMENTO, Leandro Maciel. Modelos de Controle Externo. in: **Controle da Administração Pública no Brasil**. Coord. CONTI, José Maurício. MOUTINHO, Donato Volkesr. NASCIMENTO, Leandro Maciel. São Paulo: Blucher, 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 8. ed. Salvador: JusPodivm,2016.

O'DONEEL, Guilherme. *Accountability* Horizontal e novas poliaquias. **Revista Lua Nova** nº 44-98. 1998. p. 47. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 28 set. 2022.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos Tribunais de Contas ? **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 40, n. 113, p. 13–32, set./dez. 2008, p. 30. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/362/408>. Acesso em: 03 ago. 2022.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos Tribunais de Contas ? **Revista do Tribunal de Contas da União**, v.

40, n. 113, p. 13–32, set./dez. 2008, p.14. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/362/408>. Acesso em: 30 out.2022.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. A instrução processual no Tribunal de Contas da União em face de um processo célere e consistente juridicamente: os desafios dos novos tempos. **Revista do TCU**. n.108, p.63-70, 2007. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/470>. Acesso em: 02 out.2022.

PARÁ. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará - **Lei Complementar nº 081, de 26 de abril de 2012**. Disponível em: [https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica\(ONLINE\).pdf](https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica(ONLINE).pdf). Acesso em: 1 abr. 2022.

PARAÍBA. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - **Lei Complementar nº 18, de 13 de julho de 1993**. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/legislacao/lei-organica>. Acesso em: 1 abr. 2022.

PERNAMBUCO. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - **Lei nº 12.600, de 04 de junho de 2004**. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=12600&complemento=0&ano=2004&tipo=&url=#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica,Contas%20do%20Estado%20de%20Pernambuco.&text=Art.,%C3%B3rg%C3%A3o%20constitucional%20de%20controle%20&origin=instituicao>. Acesso em: 1 abr. 2022.

POPPER, K. R. “Os paradoxos da soberania”. In **Karl Popper: textos escolhidos**. David Miller (Org.). Tradução de Vera Ribeiro. Revisão da tradução por César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2010.

POPPER, Karl. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.

RIO DE JANEIRO (RJ). Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - **Lei nº 289, de 25 de novembro de 1981**. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/Informa/L289c.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

PIAUI. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí - **Lei nº 5.888, de 19 de agosto de 2009**. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/LOTCE.-atualizada-2021.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte**. Dispõe sobre o. 19 abr. 2012. Disponível em: http://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/RI_ate_24_2020.pdf. Acesso em: 02 out. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - **Lei nº 11.424, de 06 de janeiro de 2000**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.424.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

RONDÔNIA. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - **Lei Complementar nº 154, de 26 de julho de 1996**. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2022.

SCHAUER, Frederick. Precedentes. In: DIDIER JR., Fredie et al. **Precedentes**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

SANTA CATARINA. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - **Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000**. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/LEI-ORGANICA-CONSOLIDADA.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

SERGIPE. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe - **Lei Complementar nº. 205, de 06 de julho de 2011**. Disponível em: http://www.tce.se.gov.br/SitePages/institucional_historico.aspx#arquivos. Acesso em: 1 abr. 2022

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002

Sociedade Civil. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**, [S. l.], p. 100-111, 2013. p. 111. Disponível em: https://www.academia.edu/5628677/Bruno_Wilhelm_Speck_Estreitar_o_relacionamento_entr_e_Tribunais_de_Contas_Estaduais_com_o_Poder_Legislativo_Uma_estrat%C3%A9gia_para_aumentar_a_efic%C3%A1cia_da_auditoria_governamental_nos_Estados_brasileiros. Acesso em: 03 ago. 2022.

SPECK, Bruno Wilhelm. Estratégia para melhorar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com a Sociedade Civil. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**, [S. l.], p. 100 – 111, 2013. p. 102. Disponível em: https://www.academia.edu/5628677/Bruno_Wilhelm_Speck_Estreitar_o_relacionamento_entr_e_Tribunais_de_Contas_Estaduais_com_o_Poder_Legislativo_Uma_estrat%C3%A9gia_para_aumentar_a_efic%C3%A1cia_da_auditoria_governamental_nos_Estados_brasileiros. Acesso em: 03 ago. 2022.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da Transparência**. SPECK, B.W.; NAGEL, J.A fiscalização dos recursos públicos pelos Tribunais de Contas . In: SPECK, B.W. (ed.). Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político – administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA. Jacinto Arruda. MONTEIRO, Vera. ROSILHO. André. **O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos**. In: SUNDFELD, Carlos Ari e ROSILHO, André. (org.) Tribunal de Contas da União no direito e na realidade. 1 ed. São Paulo: Almedina, 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento. Vol.1. 63 ed. Rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2021.

TOCANTINS. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins**. Disponível em: https://app.tce.to.gov.br/scl/app/controllers/?c=TCE_Scl_Arquivos&m=download. Acesso em: 1 abr. 2022

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, n. 149, p. 31-45, out./dez. 1993.

TORRES, Ricardo Lobo. **Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo**. Obra em homenagem a Eduardo García de Enterría. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Nice. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>. Acesso em: 29 set. 2022.

VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo**: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualidade das competências dos Tribunais de Contas . Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2019.

WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes. A uniformização da jurisprudência de contas: uma análise econômico comportamental dos processos decisórios. **Revista Jornada Luso Brasileira**: RJLB, v.n.1,p163-191. 2020,p.173-183. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/1/2020_01_0163_0191.pdf. Acesso em 20 nov.2022.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ZYMLER, Benjamin . **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.