

**UNIVERSIDADE DE LISBOA  
FACULDADE DE DIREITO**



**LISBOA**

---

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA

**ALCIDES DA SILVA ALCANTARA**

**A POSIÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**LISBOA  
2021**

**A POSIÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Dissertação do curso de Mestrado  
em Direito e Ciência Jurídica da  
Faculdade de Direito da  
Universidade de Lisboa.**

**Professor Doutor Rui Manoel Tavares Lanceiro  
Mestrando Alcides Alcântara**

**LISBOA  
2021**

## **R E S U M O**

A presente dissertação tem por objeto o estudo do Tribunal de Contas da União relativamente a vários dos aspectos que o envolvem como instituição de controle externo: sua posição no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro; sua evolução histórica; sua composição e forma de investidura de seus membros e as consequências que daí derivam; o alcance e eficácia jurídica de suas decisões, sobretudo por não ser constituído em tribunal de jurisdição contenciosa. Também o exercício, extensão e limitações de suas competências sobre: a) de exarar parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República; b) julgar as contas de todos, pessoas físicas ou jurídicas, que de algum modo lidaram, a qualquer título, com recursos públicos; c) promover auditorias mediante requisição do Congresso Nacional ou por deliberação própria em qualquer órgão dos Poderes da República; d) sustar, com limitações, atos da administração pública; e) promover o registro de atos de admissão e aposentação de servidores.

O exame de tais elementos que essencialmente justificam a existência deste importante órgão de Estado, será em permanente confronto com a doutrina e sobretudo da jurisprudência que provém do Supremo Tribunal Federal, instância de competência originária para conhecer das ações em que a Corte de Contas figure em um dos polos da demanda.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Evolução histórica. Competências. Extensão e eficácia de suas decisões.

## **A B S T R A C T**

The scope of the herein dissertation is the study of the Federal Court of Auditors encompassing several of the aspects that involve it as an institution of external control: its standing in the Brazilian legal and constitutional system; its historical development; its composition and the form of investiture of its members, and the outcomes that arise therefrom; the reach and legal effectiveness of its decisions, mainly because it is not set up as a court of contentious jurisdiction. It also focus on the exercise, extent and limitations of its jurisdiction powers over: (a) the issuance of prior opinions on the accounts submitted by the Office of the President of the Republic; (b) adjudgment of the accounts of any parties, whether individuals or legal entities that somehow handle, in any capacity, public funds; (c) carrying out audits upon request by the National Congress or acting on its own resolution on any instution or body of the Political Branches of the Republic; (d) halting, with limitations, decisions or actions of the public administration; (e) recording of acts of admission and retirement of civil servants.

The examination of such elements that, in essence, justify the existence of this important institution of the State shall be permanently sized up against the legal doctrine and, above all, the jurisprudence that comes from the Federal Supreme Court, the original jurisdictional instance to take cognizance of proceedings in which the Court of Auditors appears as one of the parties of a legal claim.

**Keywords:** Court of Auditors. Historical development. Jurisdiction Powers. Extent and Effectiveness of Its Decisions.

## SUMÁRIO

1 Introdução .....	8
2 Breves Considerações sobre Controle Externo.....	9
3 Controle Externo no Brasil.....	14
3.1 Tribunal de Contas da União.....	16
4 Organização dos Tribunal de Contas da União .....	20
5 Competências Atribuídas ao Tribunal de Contas.....	30
5.1 Parecer prévio sobre as contas do presidente da república- contas de governo.....	30
5.2 Contas de Gestão – Julgamento.....	40
5.3 Realizar Inspeções e Auditorias.....	46
5.4 Sustação de Contratos no Âmbito do Tribunal de Contas .....	56
6 Appreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias.....	69
7 Posição do Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico-constitucional e a eficácia de suas decisões.....	76
8. Controle da Administração e Criação do Tribunal de Contas da União.....	94
8.1. Antecedentes.....	94
8.2 O Tribunal de Contas na Nova República (1930) .....	106
8.3 O Tribunal de Contas no Estado Novo, 1937 - 1945.....	109
8.4 O Tribunal de Contas na redemocratização, Constituição de 1946. ....	111
9. Tribunal de Contas da União - Tribunal de Contas de Portugal.....	117
10. Considerações Finais .....	120



## 1 Introdução

O Estado, como projeção de uma nação politicamente organizada, qualquer que seja o regime de governo adotado, democrático, totalitário e/ou autoritário, na tipologia desenhada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>1</sup>, não prescinde, sobretudo nos tempos atuais, de instituir e manter instrumentos de fiscalização e controle sobre a administração pública, relativamente aos bens e dinheiros públicos, gestora responsável pela massa de dinheiro arrecadados coativamente da população que, por sua vez, é destinatária dos serviços gerados sob o custeio da totalidade amealhada. Esta população está, portanto, habilitada a exigir o bom emprego e a utilização desses meios, fiscalizando-os por via de seus representantes, ordinariamente eleitos para compor o Parlamento que, mediante órgãos de auxílio de feição eminentemente técnica, majoritariamente, nos países de herança latina são usualmente denominados de Tribunais de Contas e, como tais, estão entranhados nos ordenamentos jurídicos dos povos, promovendo essa fiscalização. Fiscalização que, minoritariamente, pode ocorrer por outras vias, inclusive em Estados totalitários, vale dizer, em Estados não democráticos, pois interessa ao governante, de qualquer matiz, também conhecer o estado e o emprego das finanças, avaliando, inclusive, o desempenho de seus prepostos.

Espelha essa abrangência multifacetada de interesses pela existência e aprimoramento de métodos de controles que em um contínuo intercâmbio de experiências e conhecimentos entre as nações do mundo, das quais, cerca de duzentas, são membros da Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria - INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), organização intergovernamental vinculada às Nações Unidas, cujos membros são instituições supremas de auditoria que, dependendo do sistema adotado na respectiva nação de origem, podem ser denominados de controlador financeiro, Controladoria Geral, Tribunais de Contas, e dela fazem parte, lado a lado: Cuba, com sua Controladoria General de la República de Cuba; Estados Unidos: Government Accountability; Irã: Supreme Audit Court; Israel: State

---

<sup>1</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves Curso de Direito Constitucional. Saraiva: São Paulo, 40ª edição, 2018, pág. 107.

Comptroller's Office; Palestina: State Audit and Administrative Control Bureau; China: National Audit Office; Rússia: Accounts Chamber of Russia. Como se vê, uma miríade de regimes, mas cada qual interessado no controle de sua administração.

Nesse contexto, pretende-se, na presente dissertação, examinar os mecanismos de controle externo, com ligeira incursão na sua evolução histórica, sobretudo sobre a administração brasileira, feita pelos poderes legislativos das unidades federadas, com o auxílio dos tribunais de contas, marcadamente do Tribunal de Contas da União – TCU, verificando a posição institucional desses órgãos no ordenamento jurídico brasileiro, suas competências, natureza jurídica de suas decisões, composições e requisitos constitucionais para investidura de seus membros, e ainda estabelecer cotejo mínimo com instituições congêneres no direito comparado.

Antes de avançar no exame dessas instituições, decompondo os matizes jurídicos de suas atuações, impende fazer, como dito, rápido registro, logo na seção primeira, sobre o surgimento e evolução do que se convencionou chamar de controle da administração, o que, ao fim, deu origem aos atuais tribunais de contas ou instituições correlatas, com o mesmo propósito.

## **2 Breves Considerações sobre Controle Externo**

A existência de tribunais de contas é, desde sempre, precedida da ideia de controle externo da administração pública, a qual, mais especificamente, quer dizer fiscalização do emprego das rendas públicas, que modernamente evoluiu, como assinalado, para mais de uma espécie de controle, sendo prática corrente na cultura das gentes e que vem de um longo percurso pelos caminhos da história, atravessando seus vários períodos. Da Idade Antiga, com a civilização dos escribas, a civilização grega com a *eclésia* e a civilização romana com os *numerarii*, *tabularii* e o Senado; passa pela Idade Média dos senhores feudais, alcança a Idade Moderna do absolutismo monárquico e, finalmente, chega à Idade Contemporânea, com as revoluções americana e francesa.

Na Grécia antiga, da qual somos todos herdeiros, por exemplo, anotam historiadores e juristas, entre os quais Pinto Ferreira, “que havia em Atenas uma Corte de Contas constituída de dez oficiais, eleitos anualmente pela assembleia popular, encarregada de tal objetivo de fiscalização das contas públicas: perante ela compareciam arcontes, senadores, embaixadores, sacerdotes, comandantes de galeras, a fim de prestar contas do dinheiro recebido e gasto, justificando as suas despesas. Muitas penas eram cominadas a quem deixasse de comparecer, inclusive a proibição de testar e de exercer uma outra magistratura. A Corte de Contas do Estado de Atenas tinha ainda a atribuição de julgar o peculato. Atenas, desde a antiguidade, antecipou-se a muitas realizações do Estado moderno”<sup>2</sup>.

Iberê Gilson, em citação de Lucivaldo Vasconcelos Barros<sup>3</sup>, diz que: “grava-se em pedra (contas sujeitas à aprovação daquela Assembleia) para permitir um exame perene dos cidadãos. Segundo ele, no Museu Britânico, em Londres, encontra-se ainda conservado um desses exemplares”. E finaliza: “*Possuir boas-finanças já era um anseio da Grécia eterna*” (grifos no original)<sup>4</sup>. Ainda sobre o tema, observa Chester G. Starr que: “As questões econômicas e financeiras, as quais exigem uma boa dose de atenção nas legislaturas modernas, não eram uma grande preocupação para a assembleia ateniense, embora fosse de esperar que os líderes políticos tivessem certos conhecimentos acerca de receitas e despesas. Os estados gregos não intervinham na vida econômica de suas comunidades [...]. Os atenienses estavam longe de confiar uns nos outros no que se refere ao dinheiro público; no fim do mandato, os auditores investigavam todos os magistrados que houvessem lidado com os fundos do Estado, e a cada pritania, um comitê do conselho também examinava as contas públicas. Mesmo assim, Aristóteles observava, com pesar, que os seus contemporâneos queriam sempre obter cargos públicos, “movidos pelos lucros a serem obtidos dos cargos e do trato da propriedade pública”. No século IV, os generais e oradores também

---

<sup>2</sup> FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Saraiva, 1991, p. 404.

<sup>3</sup>Apud Lucivaldo Vasconcelos Barros, *TCU: Presença na História Nacional*. Brasil, Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa, 1998. Monografia vencedora 3º lugar. Brasília; TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 223.

<sup>4</sup> GILSON, Iberê. Do Controle financeiro e orçamentário. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 4, n. 5 p. 23 – 124, set. 1973 apud Lucivaldo Vasconcelos Barros, *ibid.*, p. 223.

podiam obter vantagens consideráveis de seus cargos, provavelmente de subornos advindos do estrangeiro, como se havia alegado com relação a Temístocles.”<sup>5</sup>

É da Grécia, pois, guardadas as limitações de meios da época, e nem sempre coincidência de versões, que historiadores dizem estar a gênese do controle dos recursos públicos como algo que se reconhece, ainda de que forma embrionária, parecido aos atuais tribunais de contas, já que, em Roma, a outra civilização da Antiguidade clássica, na época da Realeza – 754 a. C. a 509 a. C. – não havia uma fiscalização sobre os ingressos e os gastos estatais. O controle sobre a condução dos dinheiros públicos dava-se em proveito do rei, que não estava sujeito à prestação de contas. Com a instauração da República – 509 a. C. – o Senado passou a exercer funções fiscalizadoras sobre os magistrados que geriam dinheiros públicos. É o que informa, resumidamente, Hélio Saul Mileski.<sup>6</sup>

Essa ideia de controle provinda da antiguidade clássica primeiramente decaiu na Idade Média com a instituição do Feudalismo, quando a riqueza vem da exploração da terra sob o domínio dos senhores feudais e a adoção do regime de servidão. Na Baixa Idade Média, dizem Wim Blockmans e Peter Hoppenbrouwers que não era “um lugar agradável para viver. A grande maioria da população vivia, sob nossa perspectiva, em condições chocantes e sob a constante ameaça da fome e da brutalidade de uma pequena, porém, violenta elite”<sup>7</sup> e reaparece mais tarde com a criação das cidades, uma vez que:

[...] a construção das muralhas de uma cidade exigia um enorme esforço por parte das cidades. Era preciso criar um sistema de impostos que incidiam principalmente nos bens de consumo. Assim, os cidadãos sabiam que faziam esforços para sua comunidade, como haviam feito na arrecadação de impostos ou no pagamento de resgate para seus senhores. No final do século XIII, a administração dos recursos coletivos era um ponto de atrito entre a oligarquia estabelecida e os artesãos, que haviam começado a se organizar em guildas e queriam saber como era gasto o dinheiro

---

<sup>5</sup> STARR, Chester G. *O Nascimento da Democracia Ateniense*, trad. Roberto Leal Ferreira, São Paulo, Odysseus Editora, 2005, p. 67/9.

<sup>6</sup> MILESKI, Hélio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. Belo Horizonte: Fórum. 3ª ed., 2018, p. 218.

<sup>7</sup> BLOCKMANS, Wim & HOPPENBROUWERS, Peter. *Introdução à Europa Medieval*, trad. Marisa Motta, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2012, p. 109

arrecado dos impostos. Por exemplo, Depois das revoltas das guildas de artesãos em 1279 e 1280, o Conde Guy de Flandres obrigou os magistrados das maiores cidades de seu condado a prestar contas das receitas e despesas públicas e, portanto, de se responsabilizarem por suas ações na condução da vida pública.<sup>8</sup>

O prestar contas se sucedeu por toda a Europa, tornou-se obrigação de todo gestor de recursos públicos fosse por exigência da população ou parte dela, fosse por exigência do governante, a quem interessava o estado dos bens da coroa. Mas, qualquer que tenha sido o escopo determinante no decorrer dos tempos da fiscalização dos dinheiros públicos, da Antiguidade Clássica à Idade Moderna, e, independente de povos, culturas e localização geográfica, a concepção dessa fiscalização mudou para sempre, tal como o conhecemos hoje, com o advento da Revolução Francesa de 1789, antecedida que fora poucos anos antes por uma outra que derrotou os ingleses em 1776, expulsando-os do continente americano. Esses dois movimentos, como sabido, foram o fim da monarquia absoluta, na qual todos os poderes se concentravam na pessoa do soberano, tal como proclamou Luís XV quando o parlamento de Rouen reclamou que, ao ser coroado Luís XV, prestara um juramento à nação, indignado, disse que prestara juramento somente a Deus; e, em 1766, uma outra vez, declarou:

[...] é de mim somente que as cortes (os parlamentos) recebem sua existência e sua autoridade. Essa [...] autoridade só pode ser exercida em meu nome [...] e nunca pode se voltar contra mim. Pois é a mim exclusivamente que o poder legislativo pertence sem qualquer qualificação ou partilha (partage). Toda ordem pública emana de mim, pois sou o guardião supremo. Meu povo e minha pessoa são uma única coisa, e os interesses da nação, que alguns supõem constituir um corpo separado do monarca, estão necessariamente unidos com os meus e só podem repousar em minhas mãos.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 359.

<sup>9</sup> SCHAMA, Simon. *Cidadãos: Uma crônica da revolução Francesa*, trad. Hildegard Feist, São Paulo, Companhia das Letras, 1989, p. 102.

Essa afirmativa coincide, em parte, com a formulação teórica expandida na filosofia política de Thomas Hobbes (1588 – 1679) para quem, mediante um contrato social, o homem sai do estado de natureza para o estado de sociedade para instituir um poder comum, que vem a ser o Estado. Esse “Estado é soberano, e os seus membros são súbditos; mas o Soberano é o *representante* do povo, porque lhe foi dado pela maioria o direito de encarnar a pessoa deles todos”<sup>10</sup>; e assim, todos os súbditos, tanto o que votou a favor como o que votou contra, autorizarão todos os atos desse Homem ou Assembleia de homens, da mesma maneira que se fossem praticados por si próprios...”<sup>11</sup>. É, assim, essencialmente, o Estado de um homem só. Concepção e realidade que vai se alterar no mundo ocidental com a eclosão das revoluções americana de 1776 e francesa de 1789, quando as treze colônias americanas libertam-se do jugo inglês e onze anos depois, em 1787, promulgam a sua ainda vigente Constituição, e a segunda, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, e Constituição de 1791, movimentos impulsionados pelas ideias dos iluministas dos séculos XVII/VIII, com destaque para os filósofos Locke e Montesquieu, pondo fim ao absolutismo monárquico, inaugurando uma nova era: o governo das leis, como está no artigo 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e, tão importante quanto, diz o artigo 15 da mesma Declaração: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”.

Esses dois eventos históricos, em continentes diferentes, deram origem ao constitucionalismo do Estado moderno que se instaura com a conseqüente divisão de poderes, assentado no Estado Democrático de Direito: Executivo, Legislativo e Judiciário, poderes independentes e que funcionam harmonicamente entre si. Competindo ao Poder Legislativo essencialmente a elaboração das leis e fiscalização do Poder Executivo. Nesse estado de modernidade, usualmente, a fiscalização do emprego das verbas públicas tem sua exatidão e correção verificada por instituições especializadas. Dessas, a mais antiga das instituições

---

<sup>10</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. *História: do Pensamento Político Ocidental*. Coimbra: Edições Almedina S.A. , 2019, pp. 172 - 173.

<sup>11</sup> Ibid.

se tem na França, criada em setembro de 1807, o *Cour des Comptes*, e a Corte Italiana de Contas, criada em agosto de 1862<sup>12</sup>.

Mas, antes desses eventos históricos, é relevante assinalar que, em Portugal, por iniciativa de Sebastião José de Carvalho Melo, o Marquês de Pombal, gênio no conceito do Visconde do Uruguay, foram extintos o emprego de Contador-mor, os Contos do Reino, a Casa dos Contos, com todos os ofícios e com todas as forma de arrecadação e criada a Lei de 1761, o Tesouro Real e Real Erário, no qual foi centralizada toda a administração de Fazenda. Em seguida foi organizado o Conselho da Fazenda, que detinha toda a jurisdição contenciosa e voluntária de tudo que vertessem sobre a arrecadação das rendas de todos os direitos e bens da Coroa. São informações - aqui resumidas - que nos fornece Paulino José Soares de Sousa, Visconde do Uruguay<sup>13</sup>. Pinto Ferreira<sup>14</sup> diz que toda essa centralização da administração fazendária conduzida pelo Marques de Pombal serviria de modelo para a evolução do direito brasileiro.

### **3 Controle Externo no Brasil**

No Brasil, assim igual em tantos outros países ocidentais, como postulado inderrogável em um Estado Democrático de Direito, impõe-se que o controle externo da Administração seja de competência dos órgãos legislativos (Congresso Nacional, assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores). Controle que:

[...] visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É por excelência, um *controle político de legalidade contábil e financeira* (grifos originais)<sup>15</sup>

Ou em considerações mais extensas, de aguda pertinência, nas palavras autorizadas de José Afonso da Silva:

---

<sup>12</sup> FERNANDES, J. U. Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, 4ª edição, p. 158.

<sup>13</sup> SOUSA, Paulino José Soares Visconde do Uruguay. *Ensaio sobre O Direito Administrativo*, tomo I, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1862, p. 137.

<sup>14</sup> FERREIRA, Pinto, ob. cit. p. 405.

<sup>15</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, 19ª edição, p. 604.

[...] O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios com *auxílio* dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e *suas decisões são administrativas, não jurisdicionais*, como, às vezes, se sustenta, à vista da expressão “julgar as contas” referida à sua atividade (art. 71, II). A mesma expressão é também empregada no art. 49, IX, em que se dá ao Congresso Nacional competência para *julgar anualmente* as contas prestadas pelo Presidente da República, e nem por isso se dirá que ele exerce função judicante.”<sup>16</sup>

Sendo o primeiro aspecto a cargo do Legislativo; o segundo, do Tribunal de Contas. Assentando na extensão que o controle externo é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como, por exemplo, a apreciação das contas do Executivo pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo.

Na federação brasileira, como órgão de auxílio aos Legislativos, existem 33 (trinta e três) Tribunais de Contas, assim: 1 Tribunal de Contas da União; 26 Tribunais de Contas Estaduais; 1 Tribunal de Contas do Distrito Federal; 1 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará; 1 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia; 1 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Completando essa complexa organização, o Município de São Paulo e o Município do Rio de Janeiro, os dois maiores municípios brasileiros, cada um tem o seu Tribunal de Contas, são, portanto, órgãos municipais, cuja existência a Constituição vigente tolerou, vedando doravante a criação de novos, como dispõe o § 4º do artigo 31: “É vedada a criação de tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais.” E a Constituição, que nada mais expressa sobre estes dois

---

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 2019, 42ª edição, p.766/7.

tribunais, diz que os demais (todos órgãos estaduais) devem, no que couber à organização, composição e fiscalização seguir ao que previu na Seção respectiva para o Tribunal de Contas da União. Ultrapassada essa digressão preambular, impõe-se examinar, além do Tribunal de Contas da União, no que lateralmente couber, os tribunais de contas das demais unidades federadas.

### **3.1 Tribunal de Contas da União**

A Constituição Federal dispõe, não poderia ser de outra forma, pelo que antes se disse, que a fiscalização da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, o qual será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.<sup>17</sup> Ao prescrever o auxílio do Tribunal de Contas ao Congresso Nacional, a Lei Fundamental está reconhecendo, explicitamente, que o parlamento não possui expertise suficiente para encargo de tal magnitude, qual seja, examinar tecnicamente, na extensão de seus pormenores, a respectiva execução orçamentária, preferindo cometer a trabalhosa tarefa a uma instituição formalmente apolítica, exclusivamente técnica, alheia aos embates parlamentares e qualificada para dizer sobre a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos. É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira. Sobre esse trabalho orgânico, Hely Lopes Meirelles diz que o primeiro aspecto está a cargo do Legislativo; o segundo, do Tribunal de Contas. E as atividades destes “expressam-se fundamentalmente em funções *técnicas opinativas*, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas...(*grifos originais*).<sup>18</sup> Ou, em consideração mais abrangente para fixar a importância e razão de ser do Tribunal de Contas, dele disse Alfredo Buzaid<sup>19</sup>: Uma das

---

<sup>17</sup> CF, art. 70 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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

<sup>18</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 604.

<sup>19</sup> BUZAID, Alfredo. O Tribunal de Contas do Brasil. *Revista Da Faculdade De Direito*, Universidade De São Paulo, 62(2), 37-62. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66514>.

conquistas fundamentais da democracia é a elaboração da lei orçamentária pelos representantes do povo. O orçamento, como previsão da receita e fixação da despesa para um exercício financeiro anual, é, a tempo, meio para realização de atividades públicas e defesa do contribuinte contra abusos de imposições tributárias. Compete ao parlamento votá-lo. Mas a sua missão não se exaure aí. Se o orçamento fosse executado sem qualquer fiscalização pela assembleia que o aprovou, prestar-se-ia facilmente à fraude, mediante estorno de verbas, malversação do dinheiro público e desvio de recursos além das raias estabelecidas para as despesas. Prossegue o mestre: “nada mais natural, pois, que o corpo legislativo, que votou a lei orçamentária, lhe verificasse o cumprimento”. Como, no entanto, esta atribuição dificilmente poderia ser exercida pela casa dos representantes, porque lhe absorveria uma parte considerável do tempo que deve ser dedicado à elaboração legislativa, o direito moderno dos povos civilizados houve por bem confiá-la a uma corporação distinta, chamada Tribunal de Contas, para que a sua atividade, exercida de modo permanente, ficasse a salvo das agitações políticas. Este novo organismo, a que se outorgou a competência para fiscalizar a execução do orçamento, passou a figurar, com função autônoma, no quadro do sistema constitucional.

Tais considerações, feitas na vigência do regime constitucional anterior, mais precisamente na vigência da Constituição de 1946, tem, sob o atual, a mesma pertinência relativa ao quadro de autonomia do órgão, pois, conquanto o Constituinte de 1988 tenha situado o Tribunal de Contas da União no Capítulo destinado ao Poder Legislativo e marcando-o com o sinete de órgão de auxílio, nem por isso, de qualquer ordem, há alguma subordinação do Tribunal ao Senado ou à Câmara Federal o que, por igual, sucede nos Estados, em que os Tribunais dessas unidades não estão sujeitos ao Poder Legislativo de cada um.

São, assim, no contexto do ordenamento constitucional, os tribunais de contas órgãos autônomos como igualmente o são o Ministério Público da União e os dos Estados, que não são *poder*, tampouco se alinham ou subordinam-se a qualquer dos três (Executivo, Legislativo, judiciário), apenas topograficamente alocados no texto constitucional no capítulo *Das Funções Essenciais à Justiça*.

Subscrevendo doutrinariamente essa posição de independência do Tribunal de Contas e semelhanças com a independência e essencialidade do Ministério Público para o sistema constitucional, Carlos Ayres Britto, antigo ministro do Supremo Tribunal Federal, ele mesmo egresso de uma dessas cortes de contas, pontua:

quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo ‘com o auxílio do Tribunal de Contas da União’, tenho como certo que está a falar de ‘auxílio’ do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro. As proposições se encaixam. Não sendo órgão do Poder Legislativo, nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalterna auxiliaridade.<sup>20</sup>

Mais relevante ainda, em grau superior ao que diz a doutrina, que, eventualmente, pode-se lavrar dissensões de entendimento. Decisão judicial, de modo cogente, já dissipou possíveis equívocos em divisar subalternidade dos Tribunais de Contas ao Poder legislativo, como se colhe no Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.190-MC-REF/RJ, no qual o Supremo Tribunal Federal assentou, no tópico útil, a inexistência de vínculo hierárquico entre mencionadas instituições.<sup>21</sup>

Não há, portanto, nos limites da Constituição e da interpretação de suas normas pelo Supremo Tribunal Federal, como, de resto, assinalado em doutrina,

---

<sup>20</sup> BRITTO, Carlos Ayres. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 09 set. 2021.

<sup>21</sup> A posição dos Tribunais de contas – órgãos investidos de autonomia jurídica – inexistência de qualquer vínculo de subordinação institucional ao Poder Legislativo, – atribuições do Tribunal de Contas que traduzem direta emanção da própria Constituição da República. Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanção que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. Doutrina. Precedentes.

espaço para vislumbrar sujeição dos Tribunais de Contas a quaisquer dos Poderes constituídos, marcadamente do Tribunal de Contas da União ao Congresso Nacional.

Decisões judiciais e extensa doutrina a sustentar a não sujeição do órgão *auxiliador* ao órgão *auxiliado* certamente seriam prescindíveis se o constituinte brasileiro, em passada excêntrica, não tivesse atrelado o Tribunal de Contas ao Congresso Nacional, silenciando, todavia, sobre ser ou não ser instituição subordinada, relativamente ao conteúdo de sua atuação. De sorte que a propalada independência que a ele se atribui resulta mais de construção doutrinária e orientação jurisprudencial, do que propriamente de disposição constitucional. Seria tanto mais lógico e simples se o legislador brasileiro tivesse sido, no ponto, tão pragmático e superior quanto o foi o constituinte português ao definir o Tribunal de Contas de Portugal na Constituição de 1976 como um tribunal financeiro inserido no complexo do judiciário, ao lado de outros tribunais superiores. Tal modelo, diz J. U. Jacoby Fernandes<sup>22</sup>, dotou o Tribunal de Contas de real independência e de superioridade em suas decisões, relativamente às da administração, quando se trata de aplicação do direito.

Em arremate ao tópico, como ligeiro registro histórico - já que a historicidade da instituição será abordada em capítulo posterior -, assinale-se que no alvorecer da República, o legislador oitocentista ao regulamentar o artigo 89 da Constituição de 1891 pelo Decreto nº 1.166 (autorizado pela Lei nº 23.30.1891), estabelecia, entre outros predicados que: i) Tinha o Tribunal de Contas jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e as matérias sujeitas à sua competência; funcionando como Tribunal de Justiça, e as suas decisões definitivas tinham força de sentença com execução aparelhada<sup>23</sup> ii) dizia competir ao Tribunal de Contas, como Tribunal de justiça Administrativa[ ....]. Vê-se que o legislador de então foi bem mais assertivo (peculiaridade reiterada em legislação posterior (que também restará demonstrado no capítulo concernente ao histórico)

---

<sup>22</sup> Op. cit., p. 161.

<sup>23</sup> Diz-se da que está em condições de ser imediatamente promovida, por se fundar em obrigação líquida e certa ou carta de sentença transitada em julgado e extraída com as formalidades legais. (NUNES, Pedro. *Dicionário de Tecnologia Jurídica*. Rio de Janeiro: Renovar, 13ª edição, p. 519).

deferindo ao órgão de contas as características próprias de um tribunal e sem elegê-lo como órgão de auxílio.

#### **4 Organização dos Tribunal de Contas da União**

O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional. A exemplo dos tribunais judiciais, tem independência para eleger seus órgãos de direção; elaborar seu regimento interno; dispor sobre a competência e o funcionamento dos seus respectivos órgãos administrativos; organizar sua secretaria e serviços auxiliares; prover por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecendo o disposto no art. 169, parágrafo único da CF, os cargos necessários à administração de seus serviços, exceto os de confiança assim definidos em lei; conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos respectivos servidores de seu quadro funcional; propor ao Poder Legislativo Federal a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, e de serviços auxiliares. Essas disposições estão contidas no artigo 73, combinado com o artigo 96, todos da Constituição Federal, asseguratórias de sua autonomia orgânica, que são extensíveis, no que couber, aos organismos equivalentes das demais unidades federadas, de acordo com o artigo 75 da mesma Carta. Dessa forma, diz Alexandre de Moraes, referindo-se inclusive à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que o modelo federal deverá ser seguido pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, inclusive em relação à composição e ao modo de investidura dos respectivos Conselheiros, respeitando-se a proporcionalidade de escolha entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, nos moldes da Constituição da República. Assim, conforme a Súmula 653, entende o STF que o 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 de sua livre escolha<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> MORAES, Alexandre de – Direito Constitucional – 15. Ed. – São Paulo: Atlas, 2004, p. 407

Observe-se que: i) atualmente não há mais no ordenamento dos Estados-membros Conselhos de Contas dos Municípios, apenas tribunais; ii) ao determinar que sigam os Tribunais de Contas os preceitos constitucionais relativos ao Tribunal de Contas da União, vê-se que a Lei Fundamental limitou em sete o número de conselheiros desses tribunais; iii) o constituinte de 1988, ao elaborar o Texto Magno, concebeu-o no limite de configurar o Estado brasileiro como *unitário* e não como o chama de *federativo*, tal fato se nota em múltiplos dispositivos da Carta, deixando pouquíssimo espaço para as unidades subnacionais disporem sobre assuntos de seus interesses. Caso ocorrido também nos Tribunais de Contas, *quando, no que couber*, manda seguir o da União, também limitando, sem razões aparentes, em sete o número de integrantes, bem diferente da menos invasiva Constituição de 1946, cujo dispositivo pertinente dispunha: Art. 22 – A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma como for estabelecida nas constituições estaduais (*grifou-se*). Organização algo parecida com o que sucede na Alemanha, segundo informa Salomão Ribas que lá esteve estudando os tribunais: [...] No contexto, pois, da Federação Alemã, os tribunais de contas nos estados-membros não são exatamente uma cópia, uma simples reprodução do Tribunal Federal de Contas. Até mesmo porque os Estados não são uma miniatura da União. Cada um tem uma margem razoável para deliberar a respeito de sua própria organização”<sup>25</sup>, igualmente distinta da Constituição de 1967, promulgada, aliás, no momento em que o país estava submetido ao que se convencionou chamar de “regime militar”, na verdade ditadura que, no particular, adotou a mesma diretriz de não interferência da anterior, ou seja, a de 1946.

Para o exercício de suas relevantes atribuições, a Constituição estendeu aos membros do Tribunal de Contas as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, e que são, portanto, vitalícios, inamovíveis, e seus vencimentos

---

<sup>25</sup> RIBAS, Salomão Júnior. Uma viagem a Hessen: A função dos Tribunais de Contas: as realidades no Brasil e na Alemanha. Florianópolis, edição TCE/SC, coedição autor, 1996, p. 38.

irredutíveis, predicativos que, por simetria, estendem-se aos Tribunais de Contas dos Estados, os quais terão por referência os respectivos Tribunais de Justiça e Desembargadores.

Nos termos do pré-citado artigo 73, seus membros, que recebem a designação de Ministros,<sup>26</sup> são nomeados dentre brasileiros de idoneidade moral e reputação ilibada, de *notórios*<sup>27</sup> (*grifou-se*) conhecimentos jurídicos, contábeis,

---

<sup>26</sup> É de salientar afinal que a lei maior chamou os membros do Tribunal de Contas de ministros, entretanto eles não são magistrados, embora funcionários de gabarito. Otto Koellreutter em seu *Direito público alemão (Deutsches Staatsrecht, cit. p. 254)* declara a respeito: “Seus membros possuem a independência judicial”. Referendado por Pinto Ferreira no seu Curso de Direito Constitucional, São Paulo – Saraiva – 1991 – 5ª edição, p. 407.

<sup>27</sup> Congresso Nacional, Presidência da República, Assembleias Legislativas e governadores de Estado, quase sempre ignoram os requisitos fixados no dispositivo *supra* para investidura de ministros, estes, para Tribunal de Contas da União, e conselheiros para os Tribunais Estaduais, assim, nessas Casas de *auxílio* se encontram bacharéis inexperientes, veterinários, psicólogos, jejunos em conhecimentos contábeis, econômicos e financeiros, administradores que nunca administraram e, em previsível e grave distorção, os membros escolhidos na cota das Casas Legislativas, da União ou Estados, raramente a escolha não se dá entre os próprios parlamentares, quase nunca qualificados para o exercício das funções (fato já apurado por Organização não Governamental). Para essa lassidão institucional, concorre decisão do Supremo Tribunal Federal, que, em espaço inferior a cinco anos, adotou decisões absolutamente contrárias. Ou seja, no RE 167.137/TO, julgado em 18.10.1994, relator ministro Paulo Brossard, ementou que: “A nomeação dos membros do tribunal de Contas do Estado recém-criado não é **ato discricionário**, mas vinculados a determinados critérios, não só estabelecidos pelo art. 235, III das disposições gerais, mas também, naquilo que couber, pelo art. 73, § Iº, da CF, NOTÓRIO SABER – incisos III, art. 235 III, § Iº art. 73 CF. **Necessidade de um mínimo de pertinência entre as qualidades intelectuais dos nomeados e o ofício a desempenhar.** Precedente histórico: parecer de Barbalho e a decisão do Senado. AÇÃO POPULAR. **A não observância dos requisitos que vinculam a nomeação, enseja a qualquer pessoa do povo sujeitá-la à correção judicial**, com a finalidade de **desconstituir o ato lesivo à moralidade administrativa.** Recurso Extraordinário conhecido e provido para julgar procedente a ação” (*grifou-se*). Tal decisão ainda não completara três anos e, para espanto geral, o Tribunal alterou o rumo em direção oposta, ao decidir na Ação Originária 476/RR, relator para o acórdão ministro Nelson Jobim. que: “AÇÃO ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CONSELHEIROS. NOMEAÇÃO. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL FORMAL. NOTÓRIO SABER. A qualificação profissional formal não é requisito à nomeação de Conselheiro de Tribunal de Contas Estadual. O requisito notório saber é pressuposto subjetivo a ser analisado pelo Governador do Estado, a seu juízo discricionário”. Visível atentado à inteligência da lei.

A ausência de efetiva qualificação para ocupar cargo em qualquer tribunal, além de afrontar requisito fixado constitucionalmente, desprestigia a instituição vítima da má escolha, como bem anotou o Senado Federal, no início da República, quando, em 1894, o presidente nomeou um médico para ministro do Supremo Tribunal Federal, que assumiu o cargo antes do Senado votar a indicação (ainda julgou por dez meses). Ao rejeitar o indicado, a comissão de Justiça da Câmara Alta lavrou o óbvio em parecer: “*Mentiria a instituição (STF) a seus fins se entendesse que o sentido daquela expressão “notável saber”, referindo-se a outros ramos de conhecimentos humanos, independesse dos que dizem respeito à ciência jurídica, pois que isso daria cabimento ao absurdo de compor-se um tribunal judiciário de astrônomos, químicos, arquitetos*”. WESTIN, Ricardo. O Senado na História do Brasil, v. 2. 2 reimpr. Brasília, Senado Federal, 2019, p. 53. Desses embaraços que envolvem os requisitos de idoneidade e qualificação profissional, escapam as indicações que recaem em membros do Ministério Público e membros da Auditoria.

econômicos e financeiros ou de administração pública, com mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco anos de idade e com mais de dez anos de exercício de função e de efetiva atividade profissional correspondentes às especialidades indicadas acima.

Serão escolhidos: (1) um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplex pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; (2) dois terços, ou seja, seis membros, pelo Congresso Nacional. E a dissecação do dispositivo que faz José Afonso da Silva<sup>28</sup>

A Constituição Federal de 1988 inovou sobre a escolha dos ministros do Tribunal de Contas da União, extensível aos Tribunais de Contas das demais unidades federadas com as adaptações devidas, quebrando o monopólio que vigeu no sistema constitucional anterior (CF 1946: art. 76, § 1º. CF 1967: art. 73, § 3º) quando então o Presidente da República detinha o monopólio da escolha, mediante aprovação do Senado Federal. No sistema atual, o Presidente tem apenas a livre escolha de uma vaga, também sujeita à aprovação da Câmara Alta. A Alteração operada, é imperioso convir, não introduziu melhora alguma na composição dessas Casas; pois, se o sistema anterior era ruim, o atual só veio agravar o critério de escolha, de modo a permitir apenas ao Poder Legislativo: Congresso Nacional e Assembleias dos Estados, audaz praticante, pelos seus componentes, de uma política ostensivamente clientelista, onde cabe “negociar”, individual e partidariamente, cada uma das indicações que lhes cabem. Essas práticas, repelidas pelos bons costumes, alcançaram níveis de tal ordem que obrigaram o Tribunal de Contas da União a edificar anteparo normativo para se defender de desqualificadas indicações, como se verá mais adiante.

Pois bem, quanto aos requisitos, nada mudou, o único claramente objetivo é o da idade, os demais, encerrados em termos vagos, conceitos indeterminados, são de difícil aferição. Um dos mais preocupantes e raro de atender, como se verá

---

Afortunadamente essas unidades possuem corpo técnico altamente qualificado, cuja seleção se dá ordinariamente mediante concurso público.

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2019, 42ª edição, p. 768

a seguir, e como já se acenou linhas atrás, em razão da primazia dos interesses políticos, é o da *idoneidade moral e reputação ilibada*, como constatou a Organização não Governamental Transparência Brasil em substancioso estudo que promoveu no ano de 2015, nos Tribunais de Contas brasileiros sobre mencionados requisitos. Diz ela na abertura do relatório, encimado pelo título: Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas: “Principais órgãos auxiliares do Poder Legislativo na fiscalização dos recursos públicos, os Tribunais de Contas brasileiros são ocupados majoritariamente por ex-políticos de carreira. Muitos fazem parte de clãs políticos locais e vários são homens públicos de **reputação nada ilibada** (grifou-se). Essas são as conclusões do levantamento realizado pela Transparência Brasil sobre a vida pregressa de todos os 233 conselheiros em exercício nas 34 cortes.” De fato, a Organização apurou que 80% (oitenta por cento) dos ocupantes provieram de cargos eletivos ou da alta administração e 23% (vinte e três por cento) deles sofrem processos ou receberam punição<sup>29</sup> em crimes de variadas tipificações penais. Em qualquer trabalho sobre Tribunal de Contas no Brasil é simplesmente impossível ignorar dados tão preocupantes que estão a demonstrar constante violação ao requisito constitucional de idoneidade moral e reputação ilibada para investidura de membros para esses tribunais, o que, conseqüentemente, coloca sob suspeição o desempenho e muitas das decisões originárias dessas instituições de Estado. Assim, diante de um panorama nada edificante, em atitude defensiva, dada a despreocupação com a qual o Congresso Nacional, Câmara Federal e Senado, não só indiferentes mas ativos para contornarem os critérios fixados na Constituição (sim, já houve mais de uma tentativa para colocar réus em processos criminais como membros da Corte), escolhem os futuros ministros, decidiu o Tribunal de Contas da União, certamente para preservar a integridade moral da instituição, estabelecer na

---

<sup>29</sup> Dos 233 conselheiros, 53 possuem 104 citações ou condenações na Justiça e nos Tribunais de Contas. O tipo de ação mais comum é o da improbidade administrativa: são 44 ações que envolvem violações aos princípios administrativos, dano ao erário e enriquecimento ilícito, atingindo 26 conselheiros. O segundo tipo de infração mais comum é peculato (apropriação de dinheiro ou bem por servidor público) com 12 ações, seguido de nulidade da nomeação ao cargo de conselheiro( 8 ações cada), corrupção passiva (7 ações), formação de quadrilha e lavagem de dinheiro (6 ações cada). <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>

forma da Resolução nº 334, de 1º de dezembro de 2021, regras e procedimentos para apreciação interna dos requisitos constitucionais, imprescindíveis para a posse no cargo de ministro da Corte e, em sutil mensagem, dar conhecimento a todos os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios do procedimento acautelatório adotado por via da citada resolução<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Resolução nº 334, de 1º de dezembro de 2021:

Dispõe sobre a instituição de regras e procedimentos para a apreciação dos requisitos constitucionais, imprescindíveis para a posse no cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os arts. 73 e 96 da Constituição Federal e o art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas exclusivas atribuições;

Art. 1º Incontinente ao ato de nomeação pelo Presidente da República de Ministro do Tribunal de Contas da União, será aferida, pelo Plenário do Tribunal, em sessão administrativa reservada, a existência dos requisitos constitucionais da idoneidade moral e reputação ilibada indispensáveis à posse.

Parágrafo único. Incumbe à Secretaria do Tribunal prestar todas as informações requeridas pelo Presidente e pelos Ministros do Tribunal de Contas da União, no prazo por eles assinado.

Art. 2º Não se dará posse ao nomeado que não atenda aos requisitos constitucionais da idoneidade moral e da reputação ilibada, a partir do enquadramento objetivo em qualquer das seguintes situações:

I - Ter recebida contra si ação penal por crime doloso contra a Administração Pública ou qualquer dos demais tipificados na alínea “e” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, com as alterações da Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2020;

II – Ser réu em ação de improbidade administrativa que já tenha ultrapassado a fase processual da decisão saneadora do art. 17, § 10-C da Lei n. 8.429, de 1992.

III – ter incorrido em qualquer das hipóteses das alíneas “f” e “h” a “q” do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, com as alterações da Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2020;

IV - Ter contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável, por decisão colegiada do órgão de controle externo competente, ainda que presente a hipótese descrita no § 4º-A do art. 1º da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, incluída pela Lei Complementar 184, de 29 de setembro de 2021;

V – ter contra si sentença judicial ou acórdão de tribunal, com trânsito em julgado ou não, nas hipóteses dos incisos I, II ou III deste artigo

VI – Ter sido sancionado:

a) com a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

b) com a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

VII – ter sido afastado cautelarmente de suas funções, com fundamento no art. 44 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

Parágrafo único. Incide nas hipóteses indicadas nos incisos V e VI deste artigo o nomeado que tenha recebido sanção equivalente, imposta por tribunal de contas estadual ou de municípios.

Art. 3º Fica o Presidente do Tribunal de Contas da União autorizado a expedir os atos necessários ao atendimento desta Resolução e a dirimir os casos omissos.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação e será encaminhada, para conhecimento, a todos os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de dezembro de 2021. Presidente ANA ARRAES. Disponível em <https://static.poder360.com.br/2021/12/Resolucao-TCU-indicados-posse-2-nov-2021.pdf>

Nas duas outras fontes eminentemente técnicas que concorrem para formação do colegiado, alheias ao mundo político, esse comprometimento que de lá deriva, não as atinge. A primeira com origem no corpo de auditores (dos quais falar-se-á mais adiante) pertencentes ao quadro do Tribunal; a segunda, de procuradores membros de um Ministério Público especial entranhado na organização da instituição sob a denominação de Ministério Público de Contas, de lateral e tênue referência constitucional, apenas para dizer que a seus membros aplicam-se as normas pertinentes a direitos, vedações e a forma de investidura que se destinam aos membros do Ministério Público Federal<sup>31</sup> com o qual não se confunde, distante de possuir as prerrogativas institucionais daquele, como assentou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.378, rel. min. Maurício Corrêa<sup>32</sup>.

É, pois, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - tal como sucede nos Estados - no caso Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que no seu artigo 81 atribui ao Procurador-Geral junto ao TCU, basicamente: i) promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal de Contas da União as medidas de interesse da justiça, da administração e do Erário; ii) comparecer às sessões do Tribunal e dizer o direito, iii) promover junto à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas ao Tribunal, as medidas previstas no inciso II do art. 28 (cobrança judicial da

---

<sup>31</sup> Constituição Federal: Art. 130 - Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta Seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

<sup>32</sup> A cláusula de garantia inscrita no art. 130 da Constituição - que não outorgou ao Ministério Público especial as mesmas prerrogativas e atributos de autonomia conferidos ao Ministério Público comum - não se reveste de conteúdo orgânico-institucional. Acha-se vocacionada, no âmbito de sua destinação tutelar, a proteger, unicamente, os membros do Ministério Público especial no relevante desempenho de suas funções perante os tribunais de contas. Esse preceito da Lei Fundamental da República - que se projeta em uma dimensão de caráter estritamente subjetivo e pessoal - submete os integrantes do Ministério Público especial junto aos tribunais de contas ao mesmo estatuto jurídico que rege, em tema de direitos, vedações e forma de investidura no cargo, os membros do Ministério Público comum. O Ministério Público especial junto aos tribunais de contas estaduais não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus procuradores pela própria Constituição da República (art. 130), encontra-se consolidado na "intimidade estrutural" dessas Cortes de Contas (RTJ 176/540-541), que se acham investidas - até mesmo em função do poder de autogoverno que lhes confere a Carta Política (CF, art. 75) - da prerrogativa de fazer instaurar, quanto ao Ministério Público especial, o processo legislativo concernente à sua organização. [ADI 2.378, rel. min. Maurício Corrêa, j. 19-5-2004, P, DJ de 6-9-2007.] <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo.asp?item=1287&tipo=CJ&termo=3>.

dívida) e no art. 61( o Tribunal, por intermédio do Ministério Público, poderá solicitar à Advocacia-Geral da União arresto de bens dos responsáveis julgados em débito). Tais funções, mediante o permissivo do artigo seguinte, nº 82, são delegáveis aos subprocuradores e procuradores da instituição.

A referência incidental no texto da Constituição de mera proteção pessoal, como assinalado em decisão do Supremo Tribunal Federal, e as limitadas atribuições constantes da lei que lhes revela efetiva existência, não inibe os membros desse Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União de uma ruidosa atuação, indiferentes aos contornos limitantes do texto legal, não raras vezes extrapolando-o em formulação de requerimentos impertinentes e audaciosos endereçados à instituição, postulando, junto a esta, o que as duas Casas do Congresso não ousam, tampouco o Poder Judiciário e, menos ainda, a Procuradoria Geral da República.

Fez assim, por exemplo, na iniciativa na qual não se divisa razoabilidade de requerer ao Tribunal, instituição não mais que administrativa, que determinasse o afastamento cautelar do Ministro da Saúde, do Ministro-Chefe da Casa Civil, Ministro da Fazenda, dos respectivos secretários executivos, e do Presidente da República, este, de várias de suas funções, também *determinasse*, ainda, ao Vice-Presidente da República [...] A materialidade desse despropósito está em petição datada de 19 de março de 2021<sup>33</sup> O Tribunal, acertadamente, não deu curso à insólita representação – que estaria bem além de suas competências – tanto que as autoridades, presidente e ministros, objeto do procedimento, continuaram no exercício pleno de suas funções. Exageros à parte, esse Ministério Público de Contas junto ao TCU, assim como na maioria dos Estados, regra geral, é atuante em defesa dos dinheiros e bens públicos.

A outra fonte técnica que contribui para a formação plena do corpo de ministros do órgão, conforme antes se mencionou, é a *auditoria*, ou mais propriamente os auditores referidos no artigo 73 da Constituição Federal, cujo § 4º, a eles se referindo, dispõe: “O *auditor*, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das

---

<sup>33</sup> <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procuradoria-junto-ao-tcu-pede-afastamento-de-bolsonaro-e-ministros-da-gestao-da-pandemia/>

demais atribuições da *judicatura*, as de juiz de Tribunal Regional Federal.” Os dois vocábulos assinalados no texto, tecnicamente, são assim definidos por Pedro Nunes<sup>34</sup>:

Auditor – Pessoa com conhecimentos técnicos que emite parecer sobre matéria ou assunto de sua especialidade – de guerra – juiz togado, com jurisdição privativa ou cumulativa junto de um tribunal militar. (o mesmo que do Exército) - de nunciatura – Assistente do Núncio apostólico.

Judicatura – Poder de julgar; exercício da função de juiz. Duração desse exercício. Estado, corpo de juizes de um país.

Nenhuma das Cartas anteriores à atual concedeu *status* constitucional a essa figura singularmente estranha de auditor, de que trata o dispositivo acima transcrito. Em todo o sistema jurídico normativo precedente por primeiro a ela se fez referência na Lei nº 3.454, de 6 de janeiro de 1918, sob a ementa: Fixa a Despesa Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1918, artigo 162, inciso XXVII, § 3º, alínea b<sup>35</sup>. Enquanto auditores, isto é, não em substituição a ministro, não julgavam e é incerto concluir que auditavam. Nos tempos atuais, os auditores continuam com o encargo de substituir ocasionalmente os ministros, nas ausências e impedimentos destes, porém, sem autorização constitucional e também de sua própria Lei Orgânica ( Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992), o Tribunal passou a designar esses auditores (presentemente quatro) no seu Regimento Interno de “ministros-substitutos” (artigo 51 e seguintes), os quais, além da substituição ocasional, funcionam permanentemente nas câmaras, unidades fracionárias do órgão, relatando processos que lhe forem distribuídos com proposta de acórdão por escrito, a ser

---

<sup>34</sup> Dicionário de Tecnologia Jurídica, Rio de Janeiro: Editora Renovar, 13ª edição, p. 138.

<sup>35</sup> 3º, o Tribunal funcionará em câmaras reunidas, competindo-lhe o disposto no art. 69, § 1º, do decreto n. 2.409, de 23 de dezembro de 1896.

Cabe-lhe, em relação à despesa, o disposto nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do Art. 70 do mesmo decreto n. 2.409;

O corpo especial constará de oito auditores, aos quais compete relatar perante a Segunda Câmara os processos de tomadas de contas e substituir os ministros de qualquer das Câmaras nas suas faltas e impedimentos. (Manteve-se a ortografia original). Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3454-6-janeiro-1918-571960-publicacaooriginal-95095-pl.html>.

votada pelos membros da câmara. Não têm, pois, direito a voto<sup>36</sup>, ou por outra, não tem o poder de “julgar”, senão quando em substituição a membros do tribunal.

De fato, ao elaborar relatórios e fazer proposição de acórdão, esses altos servidores são extremamente úteis para compartilhar os encargos laborais dos ministros, privilégio que não se divisa nos tribunais judiciais, uma vez que ministros do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça não dispõem de “ministros-substitutos”, assim como não há “desembargadores-substitutos” nos tribunais de justiça estaduais.

A longa digressão, objeto deste tópico, teve o propósito de pontuar os comandos normativos e circunstâncias factuais que orientam e muito afetam o entorno da organização do tribunal, expondo os atropelos materiais que incidem no preenchimento dos cargos, quando, em geral, muito raramente são satisfeitos, em qualquer nível, os preceitos superiores de regência, alguns quase fictícios e, para encerrá-lo, convém esclarecer que a Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Carreira do Tribunal de Contas da União, alterada pela Lei nº 12.776, de 28 de dezembro

---

<sup>36</sup> Art. 55. Incumbe ao ministro-substituto:

I – mediante convocação do Presidente do Tribunal e na forma disciplinada em Resolução específica:

a) exercer, no caso de vacância, as funções relativas ao cargo de ministro, até novo provimento, observada a ordem de preferência;

b) substituir, observada a ordem de preferência, os ministros em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal;

II – mediante convocação do Presidente do Tribunal ou de presidente de câmara, conforme o caso:

a) substituir, observada a ordem de preferência, os ministros para efeito de quórum ou para completar a composição do Plenário ou das câmaras, sempre que estes comunicarem ao Presidente do Tribunal ou da câmara respectiva a impossibilidade de comparecimento à sessão;

b) votar, se necessário para manter o quórum, no lugar do ministro que declarar impedimento em processo constante da pauta, bem como para desempatar votação, quando aplicável a solução do §2º do art. 124, observada sempre a ordem de preferência;

III atuar, em caráter permanente, junto ao Plenário e à câmara para a qual for designado, presidindo a instrução dos processos que lhe forem distribuídos na forma estabelecida nos arts. 147 a 151 e 153, e relatando-os com proposta de acórdão por escrito, a ser votada pelos membros do respectivo colegiado.

§ 1º Quando for convocado para substituir ministro em câmara na qual não atue ordinariamente, o ministro-substituto poderá comparecer à sessão da câmara de origem, para relatar, sem direito a voto, os processos de sua relatoria originária já incluídos em pauta ou que sejam de competência privativa desse colegiado.

§ 2º Cessada a convocação, o ministro-substituto que estava convocado para substituir ministro em câmara na qual não atue ordinariamente poderá comparecer à sessão desse colegiado para relatar, sem direito a voto, os processos de sua relatoria originária já incluídos em pauta.

de 2012, “cria” nos seus anexos, o cargo de auditor federal de controle externo. Há dois, portanto, na estrutura do tribunal: um de previsão constitucional; outro, legal.

## **5 Competências Atribuídas ao Tribunal de Contas**

### **5.1 Parecer prévio sobre as contas do presidente da república- contas de governo.**

A prescrição de o Presidente da República prestar contas anualmente ao Poder Legislativo, ingressou no regime constitucional brasileiro na Constituição de 1934; determinação suprimida na Constituição outorgada de 1937, porém reintroduzida nas Constituições seguintes, com a inderrogável exigência que tal prestação de contas deverá vir acompanhada de parecer prévio do Tribunal de Contas da União sobre elas. Na Carta vigente a previsão está no artigo 71 e seu I:

“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 do recebimento.”

Dito parecer envolve o escrutínio dos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, sobre a execução do orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito ao voto; o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculado, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (CF, artigo 165 § 5º, incisos), para cuja elaboração é de indispensável o auxílio do sistema de controle interno previsto no artigo 74 da Constituição em que os

Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter-se, de forma integrada. Trata-se do controle de natureza administrativa, exercido sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação do dinheiro público, por seus superiores hierárquicos: ministros, diretores, chefes de divisão, etc., dentro das estruturas administrativas de qualquer dos poderes, de sorte que não mais um só controle do Poder Executivo, como diziam as Constituições passadas. O exercício do controle interno tem como uma das finalidades apoiar o controle externo que lhe cabe, nos termos do artigo *supra*: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias e, por fim, apoiar o controle externo na sua missão institucional.<sup>37</sup>

O parecer prévio sobre as contas será detalhado de modo a exprimir a execução orçamentária do exercício findo, envolvendo os aspectos financeiro, orçamentário, contábil e patrimonial, verificado o cumprimento das transferências obrigatórias para Estados e Distrito Federal (Fundo de Participação dos Estados), para os Municípios (Fundo de Participação dos Municípios), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e tudo mais que for pertinente aos princípios constitucionais e legais regentes da administração pública federal, como está dito no Regimento Interno da Corte.<sup>38</sup> É, por assim dizer, uma visão macro, politicamente abrangente de como se houve o Chefe do Executivo no exercício terminado. São, portanto, contas de governo.

---

<sup>37</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 42ª edição. São Paulo: Malheiros, 2019, pp. 765 - 176.

<sup>38</sup> Art. 228. O parecer prévio a que se refere o caput do art. 221 será conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal.

§ 1º O parecer prévio conterá registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Mencionado parecer deve ser elaborado no prazo de 60 (sessenta) dias contados de seu recebimento. Prazo idêntico concedido ao Presidente da República para apresentá-las ao Congresso Nacional, após a abertura da sessão legislativa<sup>39</sup>, omissão que tipifica o crime de responsabilidade contra a probidade na administração (Lei nº 1.079/50, art. 9º, item 2).

Waldemar Ferreira<sup>40</sup> em comentários à Constituição de 1946 (que consignava o mesmo prazo) faz consideração sobre o tema e entende ser o Tribunal, nesse evento das contas, delegado do Legislativo, diz ele:

Poder do mais alto significado conferido pela Constituição ao Congresso Nacional é o de tomar contas ao Presidente da República. Entre os deveres deste, naquela se consignou o de prestar contas anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior. Essas contas, porém, têm que previamente, submeter-se ao exame do Tribunal de Contas; e este, por seu turno, em prazo não mui restrito, que é de sessenta dias, deverá sobre elas ministrar parecer. Tem-se entendido que o Tribunal de Contas é delegado do Congresso e sua competência compartilha a deste, por caber-lhe, principalmente, acompanhar e fiscalizar diretamente ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento. Essa é sua função precípua, a despeito de lhe pertencer o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos.

Presidente da República e Tribunal de Contas estão ambos sujeitos a prazos semelhantes para cumprir o mandamento constitucional; enquanto isso, as Casas Legislativas não têm prazo algum para promover o respectivo julgamento das mesmas, ante o silêncio da Constituição. O parecer emitido pelo órgão de *auxílio* é meramente opinativo, portanto não vinculante; usualmente faz ressalvas, recomendações, alertas, mas normalmente tende a sugerir a aprovação das contas.

Por simetria – e disso falar-se-á mais adiante – a organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados-membros, do Distrito Federal,

---

<sup>39</sup> A abertura da sessão legislativa ocorre em 02 de fevereiro (CF: art. 57), se o presidente não apresentar as contas no prazo previsto (60 dias), a Câmara proceder-lhes-á à tomada (C.F: art. 51, II).

<sup>40</sup> FERREIRA, Waldemar Martins, História do Direito Constitucional Brasileiro, Brasília, Senado Federal, 2003, p. 321.

dos Tribunais e Conselhos (estes já inexistentes) de Contas dos Municípios, no que couber, inclusive os processos de prestações de contas, aplicam-se as normas previstas no artigo 75 da Constituição que, entretanto, faz ressalva relativamente ao Município, a dizer que o parecer prévio, emitido pelo órgão (Tribunal de Contas) competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. Aqui, na hipótese municipal, o parecer prévio é *vinculante* e somente poderá ser infirmado por maioria qualificada da edilidade. A esse mecanismo que dispõe sobre o julgamento das contas municipais ou mais especificamente prestação de contas de Prefeitos, há críticas e sugestões que parecem procedentes, embora não concorde com elas, Odete Medauar expõe duas delas formuladas por dois integrantes de Tribunais: Victor do Amaral Freire, então ministro do TCU: “o critério atual de parecer prévio do Tribunal sobre as contas anuais dos prefeitos tem provado ser pouco eficiente, pois pode ser rejeitado pela maioria de dois terços da Câmara. E é constante pareceres técnicos, apontando graves irregularidades no manejo dos dinheiros municipais, serem rejeitados por motivos e interesses políticos e pela comum influência do Executivo na área municipal”. Ex-conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo José Luiz de Anhaia Mello: “ O Professor José Luiz de Anhaia Mello, ao discorrer sobre a fiscalização municipal, afirma não haver mais sentido para emissão de pareceres em contas, mas, sim, julgamento por parte dos Tribunais de Contas<sup>41</sup>.

Ainda sobre o prazo ou ausência deste para o julgamento das contas presidenciais, impõe-se consideração elucidativa a respeito e as consequências práticas da omissão. Vejamo-las.

“A ‘Constituinte’ de 1987 (origem da Constituição vigente) diz Manoel Gonçalves Ferreira Filho, foi convocada por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985 à Constituição então vigente (de 1967 com a

---

<sup>41</sup> MEDAUAR, Odete. Revista de Informação Legislativa. Brasília – v. 27 n. 108, p. 117 out/dez 1990.

Disponível: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175815/000451494.pdf?sequence=1&iAllowed=y>

redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, e as posteriores alterações que lhe integravam o texto).

A Emenda nº 26 estabeleceu no art. 1º que “os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional”.

Este texto é propositalmente enganoso. Falando em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, deu – e isto foi proposital em razão de motivos políticos – a ideia de que haveria manifestação do Poder Constituinte originário<sup>42</sup>. Em 1987/1988, havia, pois, duas assembleias funcionando simultaneamente: Assembleia Constituinte e Assembleia Ordinária. Os eleitos (15 de novembro de 1986 ) atuavam nessa dupla condição.

Em justa crítica, Luís Roberto Barroso consigna que: o Parlamento não deve exercer competências constituintes originárias, também não deve o constituinte desempenhar funções legislativas ordinárias. Essa separação, muito nítida no modelo americano, nem sempre foi seguida na experiência europeia. E por influência desta, tampouco no Brasil. Aliás, esse foi um dos debates mais candentes no período que antecedeu à convocação da última constituinte. *Idealmente, a fórmula da constituinte exclusiva, sem poderes legislativos, a ser dissolvida após a conclusão do seu trabalho, afigura-se mais capaz de libertar a Constituição dos interesses da política ordinária (grifei) ou, quando menos, minimizar seu caráter imediatista*<sup>43</sup>.

Sabidamente, nos regimes democráticos, qualquer parlamento é alvo de *grupos de pressão* que trabalham na defesa de variados interesses, alguns nem sempre legitimamente defensáveis. No caso de uma assembleia constituinte, como foi a do Brasil em 1987/88, essa atuação se potencializa enormemente, desde as grandes corporações privadas às corporações públicas, cujos agentes são incansáveis na preservação e busca de mais direitos, maiores privilégios. Na vanguarda do que aqui se denomina de *corporação* está o Legislativo ( agente de

---

<sup>42</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 40ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 59.

<sup>43</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva 2010, p. 118.

si mesmo), seguida de tantas outras: Forças Armadas, Judiciário, Tribunais de Contas, Sindicatos, etc. Se os membros do Legislativo atendem ou satisfazem as demandas dessas categorias agasalhadas nas instituições públicas, é certo que eles mesmos, os parlamentares, na condição privilegiada de constituintes e legisladores ordinários, aquinhoam-se, prodigamente, de vantagens que se estendem até onde a imaginação alcança, inclusive, e sobretudo, quanto ao desempenho do mandato, sabedores que, terminada a constituinte, prosseguem na legislatura que então fora paralela (e nas seguintes, posto que, no Brasil, a atividade política constitui meio de vida, verdadeira “profissão”). Daí que elastece grandemente as prerrogativas do exercício do mandato e abrandaram bastante suas responsabilidades, grandes ou pequenas (constatação que convoca o epíteto: “legislar em causa própria”). Entre tantas, *não lhes fixaram prazo para julgar as contas do Presidente da República*, omissão que vem das constituições anteriores, desperdiçada a oportunidade de correção na atual, alcunhada de “constituição cidadã”, tal o extenso elenco de direitos consignados como “fundamentais”, tidos por essenciais no Estado Democrático de Direito, direitos nem sempre observados em favor da cidadania. A ausência de regra temporal para promover referido julgamento induz a um ostensivo despreço a relevante função de fiscalizar, via prestação de contas, os atos daquela autoridade.

Essa indiferença ou injustificável postergação, prejudicial à República, resta evidenciada, no quadro abaixo, posição levantada em 30 de setembro de 2021, a demonstrar que, sob a vigência da Constituição de 1988, decorridos trinta e três (33) exercícios 1988 – 2020, pendem de julgamento no Congresso Nacional vinte e duas ( 22) prestações de contas do atual e de ex-presidentes da República, a mais antiga delas referente ao exercício de 1990, ou seja, nesse espaço de tempo, apenas onze (11) foram julgadas. Logo, se parte dessas contas for julgada irregular, ou houver constatação de crime de responsabilidade, ou mesmo, por exemplo, evidência de crime comum, isso não terá significado algum, posto inútil: fora do cargo, ex-autoridade, não há como falar em *impeachment* de ex-presidente da República; acaso constatado o cometimento de crime comum, dificilmente já não terá sido colhido pelo instituto da prescrição.

Eis o quadro extraído do sítio do Senado Federal do Brasil<sup>44</sup>

**Presidente Jair Bolsonaro**

Ano	Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Primeira Casa	Segunda Casa	Decisão
2020	<u>MCN 1/2021</u>	-	-	-	-	-
2019	<u>MCN 5/2020</u>	<u>Aviso nº 701/2020 - Pela aprovação com ressalvas</u>	-	-	-	-

**Presidente Michel Temer**

Ano	Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Primeira Casa	Segunda Casa	Decisão
2018	<u>MCN 3/2019</u>	<u>Aviso nº 290/2019 - Pela aprovação com ressalvas</u> <u>Aviso nº 330/2019</u>	-	-	-	-
2017	<u>MCN 6/2018</u>	<u>- Aviso nº 327/2018 - Pela aprovação com ressalvas</u> <u>- Aviso nº 355/2018</u>	-	-	-	-
2016	<u>MCN 5/2017</u>	<u>Aviso nº 487- Seses - TCU - Plenário Pela aprovação com ressalvas</u>	Aguardando parecer da CMO	-	-	-

**Presidente Dilma Rousseff**

Ano	Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Primeira Casa	Segunda Casa	Decisão
2015	<u>MCN 5/2016</u>	<u>Aviso nº 771- Seses - TCU - Plenário Pela rejeição</u>	Aguardando parecer da CMO	-	-	-
2014	<u>MCN 4/2015</u>	<u>Aviso nº 748 e 750- Seses - TCU - Plenário Pela rejeição</u>	Aguardando parecer da CMO	-	-	-
2013	<u>MCN 6/2014</u>	<u>Aviso nº 716, 717, 718 - Seses - TCU - Plenário Pela aprovação com ressalvas</u>	<u>Parecer nº 60/2016- CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas Relator ad hoc: Dep. Ricardo Barros</u>	Projeto de Decreto Legislativo aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional.	-	-
2012	<u>MCN 25/2013</u>	<u>AVN 12/2013 Pela aprovação com ressalvas</u>	<u>Parecer nº 58/2016 - CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas Relator: Sen. Hélio José</u>	Projeto de Decreto Legislativo aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional.	-	-
2011	<u>MCN 24/2012</u>	<u>AVN 13/2012 Pela aprovação com ressalvas</u>	<u>Parecer nº 57/2016 - CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas Relator: Dep. Hugo Leal</u>	Projeto de Decreto Legislativo aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional	-	-

<sup>44</sup><https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-dapresidencia>

**Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**

<b>Ano</b>	<b>Prestação de Contas</b>	<b>Parecer Prévio do TCU</b>	<b>Parecer da CMO</b>	<b>Primeira Casa</b>	<b>Segunda Casa</b>	<b>Decisão</b>
2010	<u>MCN 24/2011</u>	<u>AVN 16/2011 Pela aprovação com ressalvas</u>	<u>Parecer nº 55/2016-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator ad hoc: Sen. Hélio José</u>	Projeto de Decreto Legislativo aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional		-
2009	<u>MCN 23/2010</u>	<u>AVN 16/2010 Pela aprovação com ressalvas</u>	<u>Parecer nº 54/2016 - CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator: Dep. Valternir Pereira</u>	Projeto de Decreto Legislativo aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional		-
2008	<u>MCN 28/2009</u>	<u>AVN 25/2009 Pela aprovação com ressalvas</u>	<u>Parecer nº 48/2010-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator ad hoc: Dep. Zé Geraldo</u>	<u>Pela aprovação das contas com ressalvas (PDC 42/2011)</u>		<u>Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 6/2017)</u>
2007	<u>MCN 24/2008</u>	<u>AVN 18/2008 Pela aprovação com ressalvas</u>	<u>Parecer nº 12/2011-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator ah hoc: Dep. Gilmar Machado</u>	<u>Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 189/2011)</u>		-
2006	<u>MCN 40/2007</u>	<u>AVN 18/2007 Pela aprovação com ressalvas</u>	<u>Parecer nº 2/2009-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator: Sen. César Borges</u>	<u>Pela aprovação das contas com ressalvas (PDC 1376/2009)</u>		<u>Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 4/2017)</u>
2005	<u>MCN 33/2006</u>	<u>AVN 21/2006 Pela aprovação com ressalvas</u>	<u>Parecer nº 47/2010-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator: Dep. Geraldo Simões</u>	<u>Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 91/2011)</u>		-
2004	<u>MCN 33/2005</u>	<u>AVN 20/2005 Pela aprovação com ressalvas</u>	<u>Parecer nº 1/2009-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator: Sen. Gim Argello</u>	<u>Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 60/2009)</u>		-
2003	<u>MCN 48/2004</u>	<u>AVN 19/2004 Pela aprovação com ressalvas</u>	<u>Parecer nº 3/2007-CN Conclusão: pela aprovação Relator: Dep. Eduardo Sciarra</u>	<u>Aguardando apreciação no Senado Federal (PDS 77/2007)2</u>		-

**Presidente Fernando Henrique Cardoso**

<b>Ano</b>	<b>Prestação de Contas</b>	<b>Parecer Prévio do TCU</b>	<b>Parecer da CMO</b>	<b>Apreciação na CD</b>	<b>Apreciação no SF</b>	<b>Decisão</b>
2002	<u>MCN 33/2003</u>	<u>AVN 27/2003</u> Pela aprovação com ressalvas	<u>Parecer nº 46/2010-CN</u> Conclusão: pela aprovação com ressalvas <u>Relator: Dep. Eduardo Sciarra</u>	<u>Pela aprovação das contas com ressalvas (PDC 40/2011)</u>	<u>Aguardando apreciação no Senado Federal (PDS 5/2017)</u>	-
2001	<u>MCN 59/2002</u>	<u>AVN 54/2002</u> Pela aprovação com ressalvas	Sem parecer da CMO em virtude de aprovação de requerimento de urgência.	<u>Pela aprovação das contas (PDC 2662/2002)</u>	<u>Pela aprovação das contas (PDS 775/2002)</u>	<u>Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 447/2002)</u>
2000	<u>MCN 198/2001</u>	<u>AVN 4/2001</u> Pela aprovação com ressalvas	Sem parecer da CMO em virtude de aprovação de requerimento de urgência.	<u>Pela aprovação das contas (PDC 2664/2002)</u>	<u>Pela aprovação das contas (PDS 777/2002)</u>	<u>Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 449/2002)</u>
1999	<u>MSG 349/2000</u>	Pela aprovação	<u>Parecer nº 161/2002-CN</u> Conclusão: pela aprovação <u>Relator: Senador Jonas Pinheiro (PFL/MT)</u>	<u>Pela aprovação das contas (PDC 2661/2002)</u>	<u>Pela aprovação das contas com ressalvas (PDS 690/2002)</u>	<u>Contas aprovadas com ressalvas (Decreto Legislativo nº 5/2003)</u>
1998	<u>MSG 317/1999</u>	Pela aprovação com ressalvas	Sem parecer da CMO em virtude de aprovação de requerimento de urgência.	<u>Pela aprovação das contas (PDC 2663/2002)</u>	<u>Pela aprovação das contas (PDS 776/2002)</u>	<u>Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 448/2002)</u>
1997	<u>MSG 268/1998</u>	Pela aprovação	<u>Parecer nº 32/2000</u> Conclusão: pela aprovação <u>Relator: Senador Edison Lobão (PFL/MA)</u>	<u>Pela aprovação das contas (PDC 609/2000)</u>	<u>Pela aprovação das contas (PDS 779/2002)</u>	<u>Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 451/2002)</u>
1996	<u>MSG 236/1997</u>	Pela aprovação	Parecer s/n de 1998 Conclusão: <u>Relator: Sen. Jefferson Peres</u>	<u>Pela aprovação das contas com recomendações (PDC 238/1999)</u>	<u>Pela aprovação das contas com recomendações (PDS 773/2002)</u>	<u>Contas aprovadas com recomendações (Decreto Legislativo nº 446/2002)</u>
1995	<u>MSG 173/1996</u>	Pela aprovação com ressalvas	Sem parecer da CMO em virtude de aprovação de requerimento de urgência.	<u>Pela aprovação das contas (PDC 2665/2002)</u>	<u>Pela aprovação das contas (PDS 778/2002)</u>	<u>Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 450/2002)</u>

**Presidente Itamar Franco**

<b>Ano</b>	<b>Prestação de Contas</b>	<b>Parecer Prévio do TCU</b>	<b>Parecer da CMO</b>	<b>Apreciação no SF</b>	<b>Apreciação na CD</b>	<b>Decisão</b>
1994	<u>MSG 197/1995</u>	AV. 431/95	<u>Parecer nº 16/1996-CN</u> Conclusão: pela	<u>Pela aprovação</u>	<u>Pela aprovação</u>	<u>Contas aprovadas</u>

			<u>aprovação Relator: Sen. Bello Parga</u>	<u>das contas (PDS 77/1996)</u>	<u>das contas (PDC 323/1996)</u>	<u>(Decreto Legislativo nº 129/1996)</u>
1993	<u>MSG 98/1994</u>	AV. 446/94	<u>Parecer nº 107/1996-CN Conclusão: pela aprovação Relator: Sen. Romeu Tuma</u>	<u>Pela aprovação das contas (PDC 372/1997)</u>	<u>Pela aprovação das contas (PDS 772/2002)</u>	<u>Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 445/2002)</u>
1992*	<u>MSG 21/1993</u>	<u>AV. 394/1993</u>	<u>Parecer nº 106/96-CN Conclusão: pela aprovação no período de 29/09 a 31/12/1992 Relator: Dep. Paulo Gouvêa</u>	<u>Pela aprovação das contas no período de 29/09 a 31/12/1992 (PDS 122/1996)</u>	<u>Pela aprovação das contas no período de 29/09 a 31/12/1992 (PDC 384/1997)</u>	<u>Contas aprovadas no período de 29/09 a 31/12/1992 (Decreto Legislativo nº 161/2015)</u>

\* Mensagem 21/1993 encaminhou a prestação de contas tanto do Presidente Collor quanto a do Itamar. O parecer prévio do TCU também foi único: pela aprovação das contas. Na CMO, houve separação das contas de Itamar e Collor. O Relator da matéria na CMO, Deputado Paulo Gouvêa, concluiu pela aprovação da prestação Contas do Collor (período de 01/01 a 29/09/1992) e pela aprovação da prestação de contas de Itamar Franco (29/09 a 31/12/1992), mas a comissão divergiu desse entendimento. A CMO aprovou o parecer do relator no que diz respeito às contas de 29/09 a 31/12/1992, mas rejeitou o parecer do período de 01/01 a 29/09/1992. O relator do vencido, Deputado Sérgio Miranda, apresentou projeto de decreto legislativo rejeitando as contas de Collor. Assim, os projetos de decreto legislativo tramitam separadamente para cada Presidente.

#### Presidente Fernando Collor

Ano	Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
1992*	<u>MSG 21/1993</u>	AV. <u>394/1993</u>	<u>Parecer nº 105/96-CN Conclusão: pela rejeição no período de 01/01 a 29/09/1992. Relator do vencido: Dep. Sérgio Miranda</u>	<u>Aguardando apreciação na Câmara dos Deputados (PDC 373/97)</u>	-	-
1991	<u>MSG 33/1992</u>	AV. 489/1992	Aguardando parecer da CMO (aguardando designação de relator)	-	-	-
1990	<u>MSG 31/1991</u>	AV. 316/1991	Aguardando parecer da CMO (aguardando designação de relator)	-	-	-

\* Mensagem 21/1993 encaminhou a prestação de contas tanto do Presidente Collor quanto a do Itamar. O parecer prévio do TCU também foi único: pela aprovação das contas. Na CMO, houve separação das contas de Itamar e Collor. O Relator da matéria na CMO, Deputado Paulo Gouvêa, concluiu pela aprovação da prestação Contas do Collor (período de 01/01 a 29/09/1992) e pela aprovação da prestação de contas de Itamar Franco (29/09 a 31/12/1992), mas a comissão divergiu desse entendimento. A CMO aprovou o parecer do relator no que diz respeito às contas de 29/09 a 31/12/1992, mas rejeitou o parecer do período de 01/01 a 29/09/1992. O relator do vencido, Deputado Sérgio Miranda, apresentou projeto de decreto legislativo rejeitando as contas de Collor. Assim, os projetos de decreto legislativo tramitam separadamente para cada Presidente.

#### Presidente José Sarney

Ano	Prestação de Contas	Parecer Prévio do	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
-----	---------------------	-------------------	----------------	------------------	------------------	---------

TCU						
<b>1989</b>	<u>MSG</u> <u>27/1990</u>	<u>Pela</u> <u>aprovação</u>	<u>Parecer n° 30/1991-</u> <u>CN Conclusão: pela</u> <u>aprovação. Relator:</u> <u>Sen. Lourival Baptista</u>	<u>Pela</u> <u>aprovação</u> <u>das contas</u> <u>(PDC</u> <u>99/1991)</u>	<u>Pela</u> <u>aprovação</u> <u>das contas</u> <u>(PDS</u> <u>22/1992)</u>	<u>Contas</u> <u>aprovadas</u> <u>(Decreto</u> <u>Legislativo n°</u> <u>18/1992)</u>
<b>1988</b>	<u>MSG</u> <u>64/1989</u>	<u>Pela</u> <u>aprovação</u>	<u>Parecer n° 48/1990-</u> <u>CN Conclusão: pela</u> <u>aprovação. Relator:</u> <u>Sen. Lourival Baptista</u>	<u>Pela</u> <u>aprovação</u> <u>das contas</u> <u>(PDC</u> <u>236/1990)</u>	<u>Pela</u> <u>aprovação</u> <u>das contas</u> <u>(PDS</u> <u>31/1990)</u>	<u>Contas</u> <u>aprovadas</u> <u>(Decreto</u> <u>Legislativo n°</u> <u>101/1991)</u>

Executivo e Judiciário nada podem fazer ante a conduta leniente dos congressistas no julgamento das contas prestadas pela Presidência da República, senão o próprio Congresso Nacional, nesse particular fiscal de si mesmo.

A emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, assim como nos Estados, atende à exigência e exaure a participação do Tribunal de Contas nesse ato complexo, cuja consumação ocorrerá no Poder Legislativo que promoverá o julgamento – diz-se político – daquelas contas, cumprindo, assim, o mandamento constitucional objeto do inciso I do art. 71. É, pois, a primeira das competências do órgão administrativo seguida de outras remanescentes no texto da Carta que são materialmente marcadas de densa relevância, eis que o tribunal sai da condição de simples emitente de *parecer* e sobressai como sujeito de procedimentos mais efetivos, de reconhecida autonomia como já decidiu o Supremo Tribunal, mas, queira-se ou não, diante da dicção constitucional, sua atuação não deixa de ter um viés de agente delegatário ( não em sentido hierárquico, mas de tarefas) do Congresso Nacional, que é, como dito alhures, titular do controle externo da União.

Pois bem, no tópico seguinte far-se-á alusão a outras competências consignadas nos incisos do artigo *supra*, certo que o imediatamente posterior, para efeito desta exposição e de interpretação constitucional, está vinculado ao que lhe é antecedente.

## **5.2 Contas de Gestão – Julgamento.**

Art. 71.

II – 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 público.

Então, se na primeira das competências confiadas ao Tribunal (art. 71, I), está a de emitir parecer prévio sobre as contas presidenciais, a segunda (art. 71, II) envolve o julgamento de todas as contas prestadas pelas demais pessoas que de algum modo manejaram recursos públicos, sendo certo que o dispositivo acima tem vinculação com o comando cogente deduzido no parágrafo único do artigo 70: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

A tessitura normativa extensa do preceito, não permite dúvidas: todos, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, administradores públicos ou privados que incidam nas hipóteses cogitadas na norma estão obrigadas a prestarem contas, e o farão, considerando a natureza da verba, isto é, da fonte de que provém. Em tais hipóteses, o julgamento dessas contas é ato que começa e termina no próprio Tribunal de Contas de União como, de resto, ante o princípio da simetria, nos seus congêneres estaduais e municipais.

E, ao julgá-las, os tribunais, ante preceito constitucional impositivo, necessariamente, ao lado de disposições infraconstitucionais, adotarão como norte, sem prejuízo de outros mais<sup>45</sup>, os princípios da *legalidade*, *legitimidade*, *economicidade*, como prescreve o *caput* do artigo 70, que inaugura a Seção relativa à Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária. A diferença entre a classe dessas duas prestações de contas previstas nos incisos I e II do artigo 71,

---

<sup>45</sup> Constituição Federal: 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, .....

ora em exame, considerando o responsável por elas, por mais de uma vez, aportou no Supremo Tribunal Federal, em razão das consequências que os julgamentos dessas contas possam gerar para os responsáveis que as prestaram, sobretudo se agentes políticos que podem ficar inelegíveis, em hipótese de não aprovação. Uma das demandas mais recentes apreciada no Tribunal atingiu intenso debate sobre diferenças e consequências quanto ao órgão qualificado para julgá-las, quando se tratar de prefeito, a teor dos dispositivos constitucionais pertinentes, quais sejam, os incisos I e II do referido artigo 71 da CF. A manifestação ocorreu no RE 848.826 – DF, que mereceu primoroso voto do ministro Luís Roberto Barroso, a colocar em evidência os traços distintivos entre ambas, cujos excertos traçam com proficiência os itinerários terminativos de ambas:

“O art. 71 da Constituição, na leitura que faço, que coincide com a que foi exposta pelo Procurador-Geral, contempla incisos I e II. E esse artigo, embora se refira ao Tribunal de Contas da União, ele se aplica aos Tribunais de Contas dos Estados e as contas dos Estados e dos Municípios por força do art. 75 da própria Constituição. Portanto, a minha leitura desse dispositivo constitucional é que existem contas de duas naturezas, uma que tem uma dimensão essencialmente política e outra que tem uma dimensão essencialmente técnica.

Na primeira categoria, estão as contas de governo, estas, sim, as contas que têm uma dimensão política. Essas contas, elas só podem ser prestadas pelo Chefe do Executivo, que são as contas do governo e estão relacionadas à gestão política da coisa pública, estão relacionadas aos grandes números, elas são prestadas por valores globais em que o órgão fiscalizador vai verificar se o orçamento está sendo executado, se as verbas destinadas à educação e à saúde foram efetivamente direcionadas àqueles setores, se os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal estão sendo observados. Estas são as contas de governo, em que se afere, do ponto de vista político, se a gestão orçamentária se fez da maneira adequada.

Na segunda categoria, que tem dimensão técnica, é que se encontram as contas de gestão, que são também chamadas contas dos ordenadores de despesas. Essas contas nem são exclusivas do Chefe do Executivo. Elas podem ser delegadas aos administradores públicos de uma maneira geral, e frequentemente são. Na União, evidentemente, e nos Estados, de uma maneira geral, o governador

não é ordenador de despesas, nem nos grandes municípios, mas nos pequenos municípios e até nos médios frequentemente o prefeito também é o ordenador de despesas.

Mas é preciso acentuar que as contas de gestão não estão relacionadas às opções políticas e ao cumprimento do orçamento. Elas estão associadas à probidade, à lisura da administração, à correção com que se comporta o administrador público, e tem ele o dever de comprovar a adequada alocação desses recursos. Portanto, essa é, Presidente, a questão posta.

Em primeiro lugar, identificar que existe uma distinção entre conta de governo e contas de gestão. As contas de governo são sujeitas a uma avaliação política, as contas de gestão são sujeitas a uma avaliação técnica. [...]

[...] 3. As contas de governo, também denominadas contas de desempenho ou de resultados, objetivam demonstrar o cumprimento do orçamento dos planos e programas de governo. Referem-se, portanto, à atuação do chefe do Executivo como agente político. A Constituição reserva à casa legislativa correspondente a competência para julgá-las em definitivo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, conforme determina o artigo 71, I, da Constituição Federal.

4. Já as contas de gestão, também chamadas de contas de ordenação de despesas, possibilitam o exame não dos gastos globais, mas de cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. A competência para julgá-las em definitivo é do Tribunal de Contas e, portanto, sem a participação da casa legislativa, conforme determina o artigo 71, II, da Constituição.

5. A sistemática exposta acima é aplicável aos Estados e Municípios por força do artigo 75, caput, da Constituição. Assim sendo, se o *prefeito age como ordenador de despesas, suas contas de gestão serão julgadas de modo definitivo pelo Tribunal de Contas competente, sem intervenção da Câmara Municipal.*<sup>46</sup> (grifou-se)

A extensa construção teórica do voto, farta de irretocável densidade jurídica relativamente ao conteúdo da *norma*, não impressionou a maioria do Tribunal que, com argumentos heterodoxos sobre a mesma *norma* comprometeu-

---

<sup>46</sup> <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur371897/false> – (A despeito da lucidez e densa fundamentação do voto, hermenêutica precisa do dispositivo constitucional, a maioria da corte desperdiçou a oportunidade de absorver a lição, entendendo que quando se tratar de prefeito o julgamento de todas as contas, de governo e de gestão, é de responsabilidade dos vereadores, portanto *juízo político*, sabido que neste não há sanção, multa, por exemplo, e, se houver crime pelo mau uso do dinheiro público é absorvido pelo julgamento político. O tribunal, com a decisão, debilitou mais ainda as Leis Complementares 64/1990 e 135/2010. De inelutabilidades e “Lei da Ficha Limpa”, concorrendo para o aumento da impunidade)

lhe o sentido, levando o desate da causa em debate para a precedente. Trágica decisão, cujo postulado oculto é o de que seja o prefeito ordenador de despesa e nessa condição estejam suas contas comprometidas por irregularidades, dano ao erário, crimes de qualquer natureza, então o julgamento delas, qualificadas como de governo, de gestão ou condensadas, competirá ao Poder Legislativo, no caso a respectiva Câmara Municipal, em *juízo político*.

Apartada a exceção que o Supremo Tribunal construiu no caso de prefeito, como acima exposto, todas as demais contas, qualquer que seja o responsável - autoridade ou não -, no caso do dispositivo em comento, como já afirmado, serão julgadas, em instância única, pelos Tribunais de Contas existentes nos entes federados. E se as contas prestadas forem rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e sendo a decisão já irrecorrível, uma das consequências para o gestor que as prestou, de acordo com a chamada lei de inelegibilidades, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, é que não poderá disputar mandato eletivo por oito anos, salvo se a decisão da Corte de Contas for suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

No caso de recursos da União, diluídos nos órgãos da administração ou repassados a terceiros (mediante convênios para estados e municípios, por exemplo), a competência para julgar ou promover tomada de contas será do Tribunal de Contas da União. Sem outra exceção, tal como já decidiu o Supremo Tribunal Federal em momento em que parlamentares, com o propósito de eludir o mandamento constitucional, introduziram na Lei Complementar à Constituição nº 101/2000, que: “As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas”(art. 56). Pretendiam, está claro, que as respectivas contas das Casas Legislativas não fossem *juizadas* no Tribunal, recebessem apenas *parecer prévio* que é, como já dito, meramente opinativo. Colocar na empreitada Ministério

Público e Judiciário, aí incluído o Supremo Tribunal Federal, em nada favoreceu a tentativa **esperta** de esquivamento.<sup>47</sup>

No julgamento das contas que configuram a segunda hipótese prevista no inciso II do artigo 71 (CF), como antes aludiu-se e o voto do ministro Luís Roberto Barroso parcialmente transcrito refere, os tribunais de contas, de qualquer das unidades federadas, necessariamente, por força do disposto no artigo antecedente, independente de outras normas ou princípios, terão por baliza os da: legalidade, legitimidade, economicidade. Tais princípios, deles diz Ricardo Lobo Torres:

“A norma do artigo 70 da Constituição Federal distingue entre a fiscalização formal (legalidade) e a material (economicidade), sintetizadas no controle da moralidade (legitimidade), isto é, estabelece o controle externo sobre a validade formal, a eficácia, e o fundamento da execução orçamentária. Mas o controle da legalidade não se exaure na fiscalização formal, senão que se consubstancia no próprio controle das garantias normativas ou da segurança dos direitos fundamentais; o da economicidade tem sobretudo o objetivo de garantir a justiça e o direito fundamental à igualdade dos cidadãos; o da legitimidade entende com a própria fundamentação ética da atividade financeira. De modo que o estudo sobre o papel institucional do Tribunal de Contas deve se iniciar necessariamente pelo exame do relacionamento entre as finanças públicas e os direitos fundamentais”<sup>48</sup>

Hely Lopes Meirelles, ao discorrer sobre os vários meios de controle da Administração Pública, elabora interessante observação no sentido de que por *legalidade* ou *legitimidade* (ele as usa com o mesmo sentido) deve-se entender não só o atendimento de normas legisladas, como também dos preceitos das Administração pertinentes ao ato controlado. Assim, na visão do publicista, para fins de controle, consideram-se normas legais desde as disposições

---

<sup>47</sup> ADI 2324/DF – 3. A emissão de diferentes pareceres prévios respectivamente às contas dos poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público transmite ambiguidade a respeito de qual deveria ser o teor da análise a ser efetuada pelos Tribunais de Contas, se juízo opinativo, tal como o do art. 71, I, da CF, ou se *conclusivo, com valor de julgamento*. 4. *Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente quanto ao art. 56, caput, da LRF, com confirmação da medida cautelar.*(grifou-se)

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344386677&ext=.pdf>

<sup>48</sup> TORRES, Ricardo Lobo, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 194, p. 31.

constitucionais até as instruções normativas do órgão emissor do ato ou os editais compatíveis com as leis e regulamentos superiores<sup>49</sup>

Por fim, no tema ainda desta tríade dos princípios, cabe trazer à colação aquele do qual ainda não se cuidou nas linhas precedentes. Façamo-lo então com a ajuda do Instituto Rui Barbosa, associação civil criada pelos Tribunais de Contas para auxiliá-los no desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de controle, uma espécie de “braço acadêmico” de reconhecida atuação no meio, nas suas “Normas de Auditoria Governamental”, sob a rubrica numeral 1106, que editou: *Economicidade*: refere-se à alternativa mais racional (binômio preço x qualidade) para a solução de um determinado problema. Quando relacionado às aquisições, refere-se à oportunidade de redução de custos na compra de bens ou serviços, mantendo-se um nível adequado de qualidade.”<sup>50</sup>

Assim, nestes dois tópicos, viu-se as duas competências inaugurais que a Constituição atual (art. 71, incisos I e II) outorga ao Tribunal de Contas da União (emissão de parecer prévio e julgamento de contas) e, por extensão simétrica, aos dos Estados, do Distrito Federal, do Município do Rio de Janeiro e do Município de São Paulo). Certo que na segunda hipótese do preceito constitucional tem-se a primeira das competências autônomas dos Tribunais de Contas, não só o da União, paradigma para os demais, no que couber.

Resta prosseguir no exame de algumas outras competências confiadas a essa instituição de controle externo da administração pública.

### **5.3 Realizar Inspeções e Auditorias**

O Brasil, ao criar o seu do Tribunal de Contas, filiou-se ao modelo adotado na Itália e Bélgica, de controle *a priori* sobre a Administração, como assinala Alfredo Buzaid: “A 17 de dezembro de 1892 é publicado o regulamento nº 1.166, cujo, artigo 30 consagra o *veto impeditivo absoluto*; assim, a decisão do Tribunal de Contas, recusando registro do ato, é inapelável, com força de

---

<sup>49</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro. 19ª edição -São Paulo. Malheiros Editores Ltda. 1993, p. 573.

<sup>50</sup> Normas de Auditoria Governamental. Instituto Rui Barbosa. Tocantins. IRB 2011. p. 13. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca-tematica/auditoria-e-controle/>

sentença. “Desde essa ocasião”, escreve Mário Masagão, “o nosso Tribunal de Contas, além de sua atribuição constitucional, passou a exercer outra, que indevidamente lhe foi atribuída, e que ficou confirmada pela primeira lei orgânica que o disciplinou, nº 392, de 8 de outubro de 1896. Relativamente à fiscalização orçamentária, a Lei nº 392 escolheu o sistema belga, pois estabelecia exame prévio e registro sob reserva. A legislação ordinária posterior introduziu exceções ao princípio do exame prévio, tornando-se o Tribunal de Contas de tipo eclético.”<sup>51</sup>

Eclético, mas em sentido inverso, em que prepondera a regra do controle *a posteriori*, dela constituindo exceção o controle prévio, compreensivelmente permutado no sistema jurídico-constitucional adventício por realização de auditorias tópicas, ante a inevitável constatação do progressivo aumento das atividades estatais nos diversos escaninhos da administração pública brasileira, detectado já há muitas décadas, e que na atualidade tais atividades envolvem despesas e receitas, mensuradas em trilhões de reais, tanto quanto milhares de órgãos, fundos, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, e servidores somente do Executivo, entre ativos, inativos e pensionistas em número superior a dois milhões, e tudo para atender a uma população que excede 210 (duzentos e dez) milhões de habitantes. Isso traduziria por inviável a possibilidade de manter controle prévio, sob pena de contínuo emperramento da máquina pública. Como, a esse respeito, pondera Bruno Wilhelm Speck: a filosofia do controle total sobre todos os atos e a sistemática do embargo prévio a despesas irregulares foram abandonadas. E prossegue ele:

Como compensação a esse meio de controle global através do registro, o Tribunal ganha um novo instrumento de fiscalização: a inspeção ou auditoria. Não seriam mais meramente as informações e documentações fornecidas pela administração que formariam a base exclusiva dos processos a serem aprovados. As investigações e auditorias *in loco* poderiam ser realizadas pelo próprio corpo técnico do Tribunal de Contas. A lógica não deveria mais ser de controle

---

<sup>51</sup> Buzaid, Alfredo. O Tribunal de Contas do Brasil. *Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo*, 62(2), p. 42. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66514>

global de todas as despesas. Ao contrário, o instrumento de fiscalização por meio de auditoria é seletivo. Essa modificação no arranjo legal alterou profundamente o formato da instituição. Mas a mudança seria absorvida lentamente pela cultura administrativa do Tribunal.<sup>52</sup>

No cenário anterior a essa inovação, em que a atuação do Tribunal de Contas era contida e emperrada pelo arcabouço normativo vigente, surgiam críticas embaraçosas à percebida ineficiência involuntária da instituição, como dela disse em parecer o renomado publicista Aliomar Baleeiro, então Deputado Federal, quando se pretendeu submeter à fiscalização da Corte de Contas as entidades investidas de delegação para cobrança de contribuições parafiscais, pretensão do Tribunal que foi finalmente atendida. Excertos do parecer:

[.....]. Não prevalecem, porém, se adotarmos o mesmo critério realístico que é o mais fecundo, quaisquer razões de ordem moral. Não alcança assim nem mesmo uma consistência medíocre o dizer que “elementar consideração de moralidade administrativa recomenda que o Congresso estabeleça de modo insofismável” aquele controle. É que aqui deparamos com a bem constatada insuficiência do controle do Tribunal de contas, não por deficiência desse órgão e sim do sistema obsoleto, completamente ineficaz, da instalação e

das competências que lhe dá a Constituição. Será até ingênuo conceber que um órgão entravado pelo formalismo burocrático, fixado, estático e lento, por uma feição judiciária e por uma atividade de entravados e retardados procedimentos judiciais, possa ter aptidão e agilidade indispensáveis para *vigiar e controlar o ritmo febril com que hoje se cumprem e é necessário ou mesmo indispensável que se cumpram as manipulações financeiras e os empreendimentos governamentais* (grifou-se).

Ademais, afiguram-se até tocantemente ingênuas as pretensões como estas que se alargam nas iniciativas de lei e nas próprias reivindicações do órgão controlador, de acrescer-lhe, com incursões expansivas no setor de controles autárquicos, deveres funcionais que em sua comum proporção já representam uma extraordinária sobrecarga, pesando para tornar ainda mais lentos e insuficientes os seus desempenhos.

---

<sup>52</sup> SPECK, Bruno Wilhelm, *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 69.

Assim, se o *controle do Tribunal de Contas ainda não moralizou a própria administração pública nem as entidades autárquicas que a ele se vêm submetendo pacificamente* (grifou-se), não pode haver ilusão alguma de que, em relação às entidades beneficiárias de contribuições parafiscais, possa evitar a reprodução das dissipações e corrupções e práticas políticas condenáveis<sup>53</sup>

Dessa amarga constatação feita em tempos idos, é certo que na atualidade houve avanços significativos nas práticas fiscalizatórias tal como consignado nas linhas precedentes, mercê das competências do Tribunal que a Constituição expandiu, forçando-o também a uma operosa modernização, conjugação permissiva que melhoram a *capacidade de vigiar e controlar o ritmo febril das manipulações financeiras e os empreendimentos governamentais*. Apenas melhora, mas certamente não impede o volume e frequência da corrupção que compromete os negócios públicos, cuja intensidade e recorrência escandaliza o mundo e atordoia os nacionais. Fatos que se sucedem naturalmente à revelia da Corte e que escapam aos sistemas de controle.

A sistemática inovadora no modo de atuação do Tribunal de Contas da qual se está a falar, veio então plasmada na Carta Magna de 1967, que a Constituição vigente agasalhou, e o fez de modo mais ampliado, nos termos do inciso IV do artigo 71<sup>54</sup>. Assim entendida por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, um dos primeiros comentadores do texto promulgado:

“Isto quer dizer que deverá fazer o exame analítico das operações contabilizadas de caráter financeiro e orçamentário para atestar a exatidão dos registros e veracidade dos seus comprovantes...; o texto em exame abre em favor do Tribunal de Contas a possibilidade de realizar as inspeções que considerar necessárias para a verificação das contas de qualquer unidade administrativa dos três Poderes; isto sem dispensar todas as unidades da

---

<sup>53</sup> *Apud* PACHECO, Cláudio, Tratado das Constituições Brasileiras, vol. VI, Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos S. A., 1965, p. 163.

<sup>54</sup> IV – Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II (administração direta e indireta).

obrigação de remeter periodicamente demonstrações contábeis para apreciação do Tribunal de Contas.”<sup>55</sup>

Na realidade vai além de apenas verificar a exatidão dos registros e a respectiva veracidade comprobatória, tendo presente que a palavra fiscalização pode ser usada como sinônimo para controle e, portanto, estaria ligada a todas as atividades do Tribunal de Contas.

Enquanto conceito jurídico, fiscalização está vinculada à função do Tribunal de Contas em desenvolver, por iniciativa própria ou do Congresso, levantamentos em áreas específicas, por meio de auditorias e inspeções. Trata-se, tecnicamente, de um controle concomitante que incide sobre atos não concluídos. A característica da fiscalização é a seletividade, sendo que poderá vir de várias fontes. De um lado, o próprio Tribunal de Contas tem a autoridade para iniciar essas investigações. Mas a iniciativa poderá partir também do Congresso Nacional, especificamente da Câmara dos Deputados, do Senado ou de uma das suas comissões permanentes ou de investigação.<sup>56</sup>

Esse enlace de todas as atividades da organização estatal direcionado para uma fiscalização que a norma constitucional expressa, sem dúvida moderniza a função do controle externo, no momento em que adjudica procedimentos de auditoria que envolvem o conjunto operativo da administração, desde o planejamento governamental até a efetiva realização de seus objetivos, mediante esquemas técnicos e de avaliação jurídica, direcionado para uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, inclusive no que tange à aplicação das subvenções e renúncias de receitas, por meio de sistemas que visem não só a avaliar e medir a eficácia dos controles internos existentes, mas também a detectar, prevenir e orientar sobre possíveis falhas, irregularidades ou ilegalidades, funcionando como elemento que permita à Administração promover, com economicidade, maior eficiência e qualidade, aos serviços que realiza. Os resultados obtidos pelo sistema de prévia fiscalização são

---

<sup>55</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Comentários à Constituição Brasileira, vol. II, 1977, p. 89, *apud* Odete Medauar. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 27, n° 108, p. 118, out/dez. 1990.

<sup>56</sup> SPECK, Bruno Wilhelm, ob. Cit. p. 125.

componentes instrutivos indispensáveis ao julgamento das contas que devem ser prestadas pelos administradores públicos.<sup>57</sup>

Atento às exigências dos novos tempos e pretendendo a eles se adequar, a Corte de Contas elaborou, para standardizar procedimentos, daquela tida como operacional, um manual de normas, definindo-a no item 13, como: “A auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 3000/17)”.

E destacando seus conceitos principais, no item seguinte esclarece que:

“As auditorias operacionais podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade – os quatro ES). O diagrama a seguir ilustra essas dimensões e suas inter-relações”<sup>58</sup>. (Segue-se extenso detalhamento conceitual dos tópicos postos entre parêntese). A ideia é, pois, que a venerável instituição procure executar, com reconhecido empenho e eficiência, o papel de guardião dos recursos públicos que a Constituição, embora na condição de *órgão de auxílio*, outorgou-lhe, concedendo-lhe, porém, esse *plus* das auditorias.

Impende assinalar que, por imposição constitucional, se no curso desse procedimento de auditoria ou em razão dela alguma irregularidade for verificada pelo órgão técnico do Tribunal, deve ser objeto de imediata intimação do responsável para que adote providências visando a saná-las no prazo em que lhe foi assinado. Acaso não sejam adotadas as providências determinadas, deve o Tribunal sustar o ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (inciso X do art. 71, CF).

---

<sup>57</sup> MILESKI, Helio Saul, O Controle da Gestão Pública, 3ª edição ver. Atual. E aum. Belo Horizonte. Forum, 2018, p. 288.

<sup>58</sup> Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, pág.14. Edição de 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual\\_auditoria\\_operacional\\_4\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf)

Essa competência concedida pela Lei Fundamental ao Tribunal para sustar ato que entenda em desacordo com os preceitos de regência, não é, todavia, absoluta. O decesso decisório está contido no parágrafo 1º do mesmo artigo 71, a dizer que no caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, se naturalmente estiver de acordo com a deliberação da Corte, caso em que então solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Tal tema, sustação de contrato provoca controvérsia entre doutrinadores pela complexidade que envolve, por isso optou-se por dele tratar aqui em capítulo próprio.

Conquanto óbvio, mesmo assim, diga-se que para os fins de auditoria, os agentes do Tribunal necessariamente têm acesso a livros, documentos, informações, papéis de qualquer natureza, que de algum modo interessem aos objetivos da fiscalização, pertencentes a órgão ou pessoas, físicas ou jurídicas responsáveis pela gestão de bens ou dinheiros públicos, sujeitos à jurisdição administrativa do Tribunal, aliás como assim bem decidiu o Supremo Tribunal Federal em mandado de segurança, tendo como impetrante o Banco do Brasil S. A., sociedade de economia mista, que para subtrair-se à fiscalização do TCU então pretextava a preservação de sigilo bancário para sonegar documentos requisitados por equipe de técnicos do Tribunal. O *writ* denegado tramitou no STF sob o n. MS 23168 AgR/DF.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> 1. Quando enfocados apenas dados operacionais da sociedade de economia mista, sem identificação de dados pessoais ou de movimentações individuais dos correntistas, não há falar em sigilo bancário como óbice ao fornecimento dos *documentos de auditoria interna requisitados pelo TCU*. Esse é o entendimento que se extrai dos princípios da publicidade e da transparência, além da exigência de prestar contas, inerentes, por imposição constitucional, ao atuar dos entes da administração pública direta e indireta (grifou-se).

2. Na fiscalização empreendida na agência do Banco do Brasil S.A., em Santiago, capital do Chile, a equipe do TCU enfatizou que a entrega dos dois últimos trabalhos de auditoria interna deveria ser feita com a supressão, por meio de processo mecânico ou manual, dos dados pessoais dos correntistas. Esse proceder deixa claro o cuidado em preservar dados individuais dos correntistas, acobertados pela garantia do sigilo bancário, ao tempo em que evidencia a busca por amplo *disclosure* dos dados inerentes à atuação operacional e aos recursos de titularidade da sociedade de economia mista.

3. Tampouco é possível divisar atuação voltada à devassa de dados pessoais de correntistas na fiscalização realizada em unidades do Banco do Brasil S.A. localizadas no Rio Grande do Sul. A requisição de relatórios de auditoria interna, nessas unidades, não estava endereçada ao exame de dados individuais de correntistas do banco estatal, que, de resto, não interessam ao controle externo, como reiteradamente se extrai de pronunciamentos do próprio TCU.

E se no curso dos trabalhos fiscalizatórios, for configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará a conversão do processo em tomada de conta especial, conforme o disposto no artigo 47 de sua Lei Orgânica. Todavia esses procedimentos de feição persecutória, segundo Luciano Ferraz, devem ceder espaço aos cânones de um novo conceito na atividade controladora do Estado, pelo foco prevaiente e a qualidade da gestão e não a mera regularidade de condutas administrativas, pois, imprimir correções de rumos diante de equívocos eventualmente constados prejudiciais à administração, configura-se de maior importância. Diz ele:

O paradigma moderno da Administração Pública reorienta como não poderia deixar de ser a atividade controladora do Estado: as fórmulas clássicas de controle (aprovação, registro, homologação, julgamento de conformidade), afinados àquela visão da Administração Pública executora da lei, perdem prestígio e cedem espaço a novos instrumentos de controle, em particular às auditorias de gestão (*performance audit*).

O enfoque prioritário dessas auditorias não é a regularidade de determinadas condutas administrativas contrastadas em face de normas legais ou regulamentares pré-estabelecidas, com objetivo de sancionar o agente que não as cumpriu a contento. Bem ao contrário, o objetivo prioritário dessas auditorias consiste na detecção de fatores que estão a prejudicar o desempenho da administração, com o intuito de formular propostas de aperfeiçoamento. Valoriza-se o acerto, ao invés do erro. Valoriza-se o resultado, ao invés do meio.<sup>60</sup>

Há um excesso de idealidade nesse cenário divisado pelo fragmento doutrinário acima, aspiração teórica em patamar ainda distante da realidade que permeia o sistema de controle externo, diante dos atropelos de normas de toda

---

4. Operações creditícias que envolvam recursos públicos não estão abarcadas pelo sigilo bancário, sendo, em tais casos, possível que órgãos de controle solicitem os dados de tomadores dos créditos, de modo a conferir transparência à movimentação financeira, ao menos até o depósito nas contas particulares. Precedentes.

5. .... Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur407809/false>

<sup>60</sup> Professor Luciano Ferraz, “Modernização da Administração Pública e Auditorias de Programas” na Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado, n°4 de dezembro de 2005 – janeiro/fevereiro de 2006. Salvador, Bahia, Brasil.

ordem: legais, contábeis, financeiras, econômicas, frequentes na condução dos negócios e serviços públicos; circunstância que leva o órgão responsável efetivo pela fiscalização externa a propender por realização de auditorias de conformidade, para verificar a adequação dos atos de gestão aos padrões estabelecidos, ao invés, portanto, pela cogência dos fatos, de eleger prioritariamente a ideia de formular propostas de aperfeiçoamento. Não que sejam estas desprezíveis, destituídas de valor, não podem, porém, ser o objetivo principal da atividade do Estado controlador. A apreensão desse conhecimento factual – ainda um momento na história do país – acertadamente, fez Bruno Wilhelm Speck assim se manifestar:

Na forma que a Constituição de 1988 consagra, o TCU está expressamente autorizado a realizar auditorias com foco em critérios de desempenho. Na prática, porém, o Tribunal possui uma longa tradição de análise de conformidade (com foco na legalidade), e desenvolveu sua capacidade de realizar auditorias operacionais (com foco na eficiência) apenas a partir de 1980. As análises das auditorias realizadas na última década demonstram que os técnicos do TCU têm capacidade para acessar os programas governamentais em termos de seu desenho, gestão, mecanismos de controle interno e seu impacto na sociedade. Todavia não está claro se o TCU deve priorizar auditorias de *performance* dessa natureza, dada a realidade da gestão orçamentária no Brasil. Do ponto de vista técnico, a avaliação de desempenho requer métodos mais sofisticados e produz percepções valiosas para melhorar a gestão das finanças públicas. Mas os resultados das auditorias de conformidade no Brasil demonstram que a violação dos padrões legais e contábeis ainda é abundante. As auditorias promovidas pelo TCU revelam que mesmo na última década (1997 – 2006) entre um terço e três quartos dos mais custosos programas de governo apresentaram graves irregularidades. Assim, dada a realidade da gestão do orçamento público no Brasil, as auditorias de conformidade<sup>61</sup> ainda são uma prioridade. Mais do que uma decisão programática, o equilíbrio entre as auditorias de conformidade e operacional do TCU é resultado dos padrões de gestão orçamentária no Brasil. Diante do ambiente em que atua, o TCU deverá ainda consumir mais algum tempo focar na

---

<sup>61</sup> O TCU define Auditoria de Conformidade como sendo o instrumento de fiscalização utilizado pelo tribunal para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Boletim do Tribunal de Contas da União, Brasília, fevereiro de 2010 – Ano XLIII – n. 2, p. 19.

auditoria de conformidade e na responsabilização dos agentes de má conduta.<sup>62</sup>

Decerto que a capacidade de realizar fiscalizações ou auditorias quando entender necessárias, é o que de mais relevante se caracteriza na atuação da Corte, importante progresso institucional sem precedentes na extensão em termos de controle externo que, embora possa encontrar limitações materiais de recursos humanos e financeiros e ainda lateralmente circunstâncias inibitórias providas de outros estamentos, faz prosperar a ideia de conceder maior efetividade na vigilância quanto ao desempenho da Administração nas variantes que o preceito constitucional determina: contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, notadamente esta última - quando a realidade burocrática permite sua prevalência sobre todas as outras - de maneira a que se venha ultrapassar os métodos tradicionais de fiscalização, então jungidos unicamente aos exames de papéis e documentos posteriores aos eventos da Administração. A inovação adventícia tem, portanto, caráter mais prospectivo do que retrospectivo, prosseguindo além da perspectiva da preservação dos recursos e bens públicos para aprofundar o exame do desempenho da administração e consequentes resultados considerando os fatores de produtividade, eficiência, economicidade das ações dos gestores públicos, a ver se estão conforme aos fins a que se destinam, a satisfazer os interesses dos administrados, destinatários dos serviços prestados ou a prestar, nos termos das leis, regulamentos e da própria Constituição. Truísmos à parte, o Estado não é um fim em si mesmo, embora não poucos administradores e políticos alimentem esse equivocado sentimento.

Acrescente-se, mais uma vez, que as considerações elaboradas neste tópico, no que couberem, como tudo mais, por determinação constitucional, são extensíveis aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, estes, onde houver.

---

<sup>62</sup> SPECK, Bruno Wilhelm – Auditing Institutions, Timothy Power, Matthew Taylor – University of Notre Dame Press, 2011, p. 139.

#### 5.4 Sustação de Contratos no Âmbito do Tribunal de Contas

Sob a Constituição de 1946, enquanto vigia o sistema de controle prévio inaugurado pela Constituição de 1934, os contratos, desde que interessassem à receita ou à despesa só eram reputados perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspendia-lhes a execução, até que se pronunciasse o Congresso Nacional mediante recurso *ex officio*, se a despesa fosse autorizada por despacho do Presidente da República, exceto se a motivação da recusa fosse por falta de crédito ou por imputação a crédito impróprio, hipótese que tinha caráter proibitivo.

A Constituição de 1967 privilegiou a adoção do controle posterior em detrimento do controle prévio, aumentando a extensão do rol das competências do Tribunal de Contas da União, porém alterando radicalmente as disposições procedimentais relativas a contratos, eliminado sob qualquer fundamento a hipótese de suspensão *ab initio*, ou seja, O Tribunal de Contas permanece com a competência, nos termos da Constituição, de sustar atos da Administração, se o órgão ou entidade responsável devidamente notificada, não corrigiu no prazo que lhe fora assinado, a ilegalidade que o Tribunal concluiu existir (art. 71, X). Tal prerrogativa não se estende, contudo, quando em linha de apreciação se cuide de contratos<sup>63</sup>. Isto é, em se tratando de contrato, o Tribunal de Contas – e isso vale pelo princípio da simetria para os Tribunais de Estados e de Municípios – pode

---

<sup>63</sup> O notável Pontes de Miranda, com a profundidade de sempre, comentou estas disposições, originadas na Constituição de 1967. Vale transcrever trecho. [...] O poder que no art. 72, §5º, a), se atribui ao Tribunal de Contas não seria o de *judgar* se não houvesse mais do que interpelação. Se o Tribunal de Contas chega à conclusão de que o ato administrativo é ilegal, há decretação implícita de invalidade ou de ineficácia. Aliás, pode ser que não se trate de ato jurídico *lato sensu*, mas de ato-fato jurídico ou até mesmo de ato jurídico ilícito absoluto, como se o Presidente da República ordenou pagamento do que o Estado não devia, ou se autorizou rompimento de documentos concernentes a despesas ou a receita. A assinatura de prazo razoável para o órgão da administração pública (pode ser o Poder Executivo do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário, ou de autarquia) providencie para que se cumpra, com exatidão, a lei, é efeito irradiado da decisão sobre o ato jurídico, ou o ato-fato jurídico, ou sobre o ato jurídico ilícito absoluto. O ato jurídico, aí, é qualquer ato jurídico (ato jurídico *stricto sensu*, ou negócio jurídico unilateral, ou bilateral, inclusive contrato, ou plurilateral). Somente em caso de não ser atendido o Tribunal de Contas é que se regulam diferentemente as consequências, em se tratando de contrato [...] Se o Tribunal de Contas assina o prazo, que há de ser razoável, e o órgão da administração pública, que praticou o ato, desatende, tem o Tribunal de Contas de sustar a execução do ato. Não, porém, se se trata de contrato, porque o contrato, negócio jurídico bilateral ou plurilateral, em que a União é um dos figurantes e outra pessoa, físicas ou jurídicas, são os outros figurantes, há de ser examinado com mais profundidade. *Ao Congresso Nacional é que incumbe a medida* (grifou-se). (Comentários à Constituição de 1967, Rio de Janeiro Forense, 1987, tomo III, p. 258/9.)

apreciar forma e conteúdo, emitir juízo de valor no qual faça sobressair os vícios que entenda comprometedores da avença, enumerando-os o quanto queira, pode tudo, menos sustá-lo. Suas conclusões desfavoráveis à intangibilidade do ajuste necessariamente serão encaminhadas ao Congresso Nacional que, titular da competência privativa para esse fim, se concordar com a manifestação técnica submetida a seu exame, promoverá a sustação do ato, e imediatamente solicitará ao Poder Executivo as medidas cabíveis. A sustação, interrupção momentânea dos efeitos do contrato (suspensão de pagamentos, por exemplo) poderá, em desdobramento, nas *medidas cabíveis*, conduzir à sua rescisão ou anulação, conforme o caso, ou ainda, se houver sanção da irregularidade que o acometia, a retomada da respectiva execução. Mas, se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar nenhuma destas medidas, o Tribunal decidirá a respeito. É a mensagem contida nos § 1º e § 2º do artigo 71 da CF.

A dicção *decidirá a respeito*, fomenta intenso debate doutrinário; uns entendendo que diante da omissão, do silêncio do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, o Tribunal de Contas está autorizado, em substituição a ambos, a promover a medida suspensiva. Outros, a maioria, que a competência para sustação é providência privativa do Congresso Nacional, logo, a ela, a Corte de Contas, conseqüentemente não tem acesso, limitada que está à condição de órgão auxiliar do Legislativo que, portanto a ele não pode se sobrepor. Para ilustrar o dissenso, vão a seguir manifestações de quatro qualificados doutrinadores, representantes das duas correntes:

1 - Jorge Ulisses Jacoby Fernandes diz que:

Decorrido esse prazo (os noventa dias) sem deliberação, o tribunal de Contas decidirá a respeito. Com esse comando, a *norma desloca para o Tribunal de Contas a competência para sustar o contrato* (grifou-se) talvez muito tardiamente, numa tentativa de estabelecer um sistema de freios e contrapesos. Decidirá a respeito da sustação

– que o Poder Legislativo não decidiu – e também das medidas que cabiam ao Poder Executivo adotar e não adotou.<sup>64</sup>

2 - Embora sem o mesmo arrojo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho faz igual leitura do dispositivo constitucional, diz ele:

Decisão final. Caso o Congresso Nacional deixe de sustar o contrato no prazo de noventa dias, ou, em prazo igual, o Poder Executivo não tome providências necessárias para a correção da irregularidade, o Tribunal de Contas “decidirá a respeito”, diz o texto em exame, *esta decisão não poderá ser outra que não a sustação definitiva da execução do contrato*, (grifou-se) com a imposição de sanção aos responsáveis, bem como se for o caso, representação ao órgão competente, para que este venha pleitear, de forma devida, a sanção penal e o ressarcimento dos danos<sup>65</sup>.

Difícil aderir as lições dos ilustrados juristas acima deduzidas. A locução “decidir a respeito”, com todo seu potencial de ambiguidade, não confere ao Tribunal uma *competência supletiva* para substituir-se aos dois Poderes da República, inclusive sobrepondo-se ao Legislativo, do qual é auxiliar, e fazer o que ambos, por motivações próprias, deixaram de fazê-lo.

De outro lado, como já se afirmou, sustar é menos que anular, rescindir, revogar. É suspender, em se tratando de contrato, sua execução enquanto o destinatário do comando normativo, autor da sustação, requer ao Poder Executivo as medidas cabíveis, as quais podem consistir em supressão de possíveis irregularidades, anulação, rescisão, etc. que, conforme o caso, pode extirpar do mundo jurídico o trato negocial. Nem o Congresso Nacional está autorizado pela Constituição a adotar uma decisão de eficácia desconstitutiva do contrato, senão o Poder Executivo ou o Poder Judiciário, se for a hipótese. Como, então, se a Carta silencia, pode o Tribunal de Contas imprimir em ato de *sustação* de sua lavra, conteúdo de definitividade? São indagações que, mesmo com grau de limitada pertinência, ficam irrespondidas nas lições de ambos.

---

<sup>64</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, Controle das Licitações pelo Tribunal de Contas, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 239, Jan/Mar. P. 104.

<sup>65</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Comentários à Constituição Brasileira de 1988, São Paulo, Saraiva, 1992, vol. 2, p. 132, Apud Mauro Roberto Gomes de Mattos, ADV advocacia dinâmica: seleções jurídicas Rio de Janeiro, 2003, n. 3, p. 12.

3 - Luís Roberto Barroso, no tema, está entre os que professam entendimento diferente, mais consentâneo com a moldura constitucional do Tribunal de Contas:

[...] o Tribunal decidirá a respeito. *Decidirá*, por certo, sobre a legalidade ou não do contrato, e da respectiva despesa, para o fim de julgamento das contas do administrador. Não é razoável supor, à vista da partilha constitucional de competências vigente no direito brasileiro, que o Tribunal de Contas possa, *sobrepondo seu próprio juízo aos do administrador e ao do órgão ao qual presta auxílio*, sustar aquilo que o Executivo e o Legislativo entendem válido. É preciso não esquecer: a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial é exercida, mediante controle externo, pelo *Congresso Nacional*, com o “auxílio do Tribunal de Contas”. Por evidente, a última palavra é do órgão Legislativo, e não do Tribunal de Contas. Em qualquer caso, ainda existirá o recurso ao Judiciário.<sup>66</sup>

4 - Na mesma linha e em maior extensão, Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara, sob o título “Controle das Contratações Públicas pelos Tribunais de Contas” publicaram admirável estudo sobre a matéria, cujos argumentos de inatacável procedência parecem irrespondíveis. Contida a tentação de reproduzi-los em excesso, alinha-se. Por necessário, excertos mínimos:

[...] Não foi outorgado ao Tribunal de Contas, contudo, o poder de interferir diretamente na execução do contrato, em caso de não atendimento da intimação de correção de suposta ilegalidade. Para esses casos, de discrepância entre o entendimento da Corte de Contas e o da administração contratante (que insistir na manutenção dos termos contratuais), a competência cautelar para sustação caberá a um órgão de perfil mais político: o Parlamento. [...] o Constituinte decidiu expressamente que, na esfera extrajudicial, apenas o Congresso teria competência cautelar para sustar execução de contratos. Havendo divergência, expressa ou tácita, entre o órgão técnico e a administração, caberá ao Legislativo resolver, politicamente, se a despesa contratual deve ou não ser interrompida. Fora disso, apenas o Judiciário, quando devidamente

---

<sup>66</sup> BARROSO, Luís Roberto, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 203, jan/mar. 1996, p. 139

acionado poderá decidir a respeito da matéria. É o que se vê no § 1º do art. 71 da Constituição Federal [...]

A Constituição foi clara, em seu art. 71, § 1º, ao atribuir a competência de sustar contratos só ao Congresso Nacional. Assim, a competência decisória do Tribunal de Contas, a que se refere o § 2º do art. 71, derivada da omissão do Executivo e do Legislativo na sustação de contratos, só pode dizer respeito à adoção de medidas que estejam em *sua esfera de competências* (como a punição de responsáveis), *jamais* a providências que foram *clara e expressamente retiradas de sua esfera de atuação*.<sup>67</sup> (grifou-se).

Por tudo o que está dito nos dois tópicos derradeiros, não há como resistir a argumentos extremamente convincentes. De fato, a Constituição Federal concentrou, de modo exauriente nos incisos do seu artigo 71, todas as competências do Tribunal de Contas da União, concedendo-lhe (inciso X) autoridade para sustar ato da administração, mesmo assim, note-se, obrigando-o a comunicar a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. No caso de contrato, essa autoridade de fazer se estiola ante a ressalva constante no § 1º, sobrevindo no § 2º do citado art. 71<sup>68</sup>, de que se nada for feito, o Tribunal decidirá a respeito. Esse *decidirá a respeito* já acertadamente disseram os doutos, só pode ser no âmbito de sua expressa competência (imputar multa aos responsáveis, declarar a irregularidade da despesa na prestação de contas, por exemplo). Concluir que a referida expressão confere ao Tribunal o poder de sustar o contrato que impugnara, é conceder interpretação extensiva ao preceito, ir além de onde o constituinte parou, conseqüentemente invertendo a lógica do sistema, na concepção equívoca de que o órgão auxiliar possa superpor-se ao principal, em notória usurpação de competência de um dos Poderes da República.

Embora não haja subordinação administrativa do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo, não seja esquecido que a atuação da Corte está condicionada a ele, Parlamento (prestar informações ao Congresso Nacional, sustar ato, mas

---

<sup>67</sup> SUNDFELD, Carlos Ary e CÂMARA, Jacintho Arruda, controle das Contratações Públicas pelos Tribunais de Contas, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, maio/ago. 2011, pp. 123, 135.

<sup>68</sup> Art. 71 [...]

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, decidirá a respeito.

comunicar à Câmara ou Senado, encaminhar relatórios de suas atividades ao Congresso, etc.). Portanto, divisando a extensão do conjunto normativo à luz do elemento sistemático de interpretação em que, na lição de Daniel Sarmiento: “cada norma jurídica deve ser interpretada com consideração de todas as demais, e não de forma isolada. Os preceitos devem ser considerados em sua unidade orgânica, não como normas que se bastam e vigoram isoladas dos demais.”<sup>69</sup> Não há, assim, outra leitura possível que não a interdição absoluta de o órgão de auxílio promover sustação de contratos.

Conduzido por essa percepção, sem embargo de outros elementos, é que o Supremo Tribunal Federal decidiu, no MS n. 23.550 – 1. DF. Relator p/acórdão min. Sepúlveda Pertence, que o Tribunal de Contas não *tem poderes para anular ou sustar contratos administrativos*<sup>70</sup>

Ao elemento sistemático, de si bastante para dissipar alguma dúvida que acaso remanesça, pode-se, no *iter* interpretativo, associá-lo ao elemento histórico (valioso elemento de interpretação) em que se deu a geração desses dispositivos constitucionais envolvendo matéria de contratos. Cláudio Augusto Kania<sup>71</sup>, Auditor do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, foi às origens, ou mais precisamente aos Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987 – 1988. Das suas informações constam que, na redação saída da Subcomissão originária em relação a contratos, o TCU poderia sustá-los, com recurso para o Congresso Nacional, no prazo de 60 dias, prazo posteriormente alterado para 90 dias. Agora, a informação relevante: “A emenda 5b0007-5 (p.009 do volume 152), que

---

<sup>69</sup> SARMENTO, Daniel e NETO, Cláudio Pereira de Souza, Direito Constitucional, Belo Horizonte, Fórum, 2014, p. 419.

<sup>70</sup> EMENTA: *I. Tribunal de Contas: competência: contratos administrativos (CF, art. 71, IX e §§ 1º e 2º)*

*O Tribunal de Contas da União - embora não tenha poder para **anular ou sustar contratos administrativos** (grifou-se) - tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou.*

É verdade, mas a autoridade destinatária da decisão pode muito bem se esquivar de cumpri-la e prosseguir na execução do contrato, restando ao Tribunal, no âmbito, aqui limitado de sua competência, apenas a possibilidade de impor ao infrator sanção pecuniária e decidir posteriormente pela não aprovação das contas prestadas, momento em que cessa a sua atuação, posto não ser responsável pela execução de suas decisões. Os desdobramentos ocorrem no Poder Executivo e, se for o caso, no Poder Judiciário, na esfera cível ou penal, ou em ambas.

<sup>71</sup> KANIA, Cláudio Augusto - Relevo Constitucional dos Tribunais de Contas no Brasil, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2020, p. 137/8.

por considerar que as decisões do TCU são técnicas não deveriam ser relegadas a segundo plano por injunções de caráter político, incluiu *quórum* especial para que deixasse de prevalecer o entendimento da Corte de Contas”. Sumamente importante transcrever os dispositivos da redação original:

Art. 23. O Tribunal de Contas da União, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das auditorias financeiras, orçamentárias operacionais e patrimoniais, se verificar a ilegalidade de qualquer ato suscetível de gerar despesa ou variação patrimonial, inclusive editais, *contratos*, nomeações e contratações de pessoal, aposentadorias, disponibilidades, transferências para reserva remunerada, reformar e pensões, deverá:

[...]

§ 1º - Na *hipótese de contrato*, a parte que se considerar prejudicada poderá interpor recurso, sem efeito suspensivo, ao Congresso Nacional.

§ 2º - Se o Congresso Nacional, no prazo de *noventa dias*, por sua maioria absoluta, não se pronunciar sobre o recurso previsto no parágrafo anterior, *prevalecerá a decisão do Tribunal de Contas da União.*) grifou-se).

O propósito era, pois, conceder ao Tribunal de Contas a prerrogativa de sustar atos da administração, inclusive contratos, assegurado à parte eventualmente prejudicada o direito de recorrer - aqui um dado importante, sem efeito suspensivo - ao Congresso Nacional. O silêncio do Congresso, vencido o prazo de noventa dias, consolidava juridicamente a decisão inicial da Corte. O texto final da subcomissão, com pequenas alterações de redação, esclarece Kania, “permaneceu sem alterações até a primeira votação em plenário (Projeto A), quando foi aprovada a emenda 2P02040-2 do Centrão<sup>72</sup> que retirou do texto” [...].

Portanto a ideia de conceder ao Tribunal a prerrogativa de *sustar contrato*, coerente e própria de um ágil sistema de fiscalização, foi abatida nos momentos

---

<sup>72</sup> CENTRÃO é um ajuntamento majoritário de parlamentares de vários partidos políticos que nasceu na Assembleia Constituinte (e perenizou-se nas legislaturas) que ideologicamente, não são de esquerda, de direita ou de centro. A ideologia do grupo é estar com o governo, qualquer governo, e daí então extrair as vantagens possíveis e impossíveis do Estado, algo como manipular o orçamento mediante emendas individuais, de bancada, secretas, fundo partidário, fundo eleitoral, etc., entronizar na administração pública direta e indireta apaniguados seus prontos para cumprir ordens e facilitar negócios, legislar em causa própria e tentar, mediante malabarismos e artifícios, construir inexpugnável “reserva de mercado,” para conservar o poder.

finalis da Constituinte, a significar que o órgão sofreu severa redução nas suas pretendidas competências, esvaindo-se a relevância que se lhe quis dar no ordenamento normativo do controle externo. Conclusão óbvia: reafirme-se mais uma vez: Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Parlamento, não tem poderes para sustar contratos em nenhuma hipótese, e não a tem porque o constituinte quis assim. Ou então, teria mantido a redação original. Simples.

Em adendo, conquanto na opinião de alguns intérpretes<sup>73</sup>, a Constituição atual, concebida aos atropelos, constitui uma “colcha de retalhos”, juízo de natural improcedência, mas ainda que assim fosse, estivesse ela impregnada de atecnia, seria visceralmente despropositado conceder ao Tribunal de Contas a faculdade de sustar contratos e consignar ao Congresso Nacional a mesma competência que, se deixasse de exercê-la em prazo de noventa dias, devolveria àquele - que ficara paralisado no período - a oportunidade de exercer a sua originalmente prevista. Qual, então, o propósito desse inútil desperdício de tempo? Não faz sentido.

Em finalização ao tópico e diante de todo o exposto, faça-se o registro da estampada inconstitucionalidade que compromete o art. 45, § 3º da Lei 8.443, de 16.07.1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) que de tão ostensiva neutraliza a possibilidade de “interpretação conforme a Constituição”, que no dizer de Luiz Roberto Barroso<sup>74</sup>, significa:

A interpretação conforme a Constituição envolve a exclusão de um ou mais sentido da norma, com a afirmação de um outro que deverá prevalecer, por compatível com a Constituição [...] na interpretação conforme a Constituição, dá-se igualmente o afastamento de uma interpretação possível, mas ilegítima, seguida, no entanto, da declaração de uma interpretação adequada.

---

<sup>73</sup> STF – ADI 378 – DF. Min. Sidney Sanches. Voto: ...muito embora a teoria do Direito Constitucional aponte para a presunção de correção dos termos pousados nas constituições, ante o grau de elaboração e análise à que foi submetido o texto, não se haverá de olvidar que o nosso processo constituinte foi feito de maneira bastante insatisfatória e atravancada, apesar do longo período elaborativo, legando à Norma Suprema o infeliz apelido de “colcha de retalhos.”(grifou-se). Deve ser visto com a devida cautela o critério interpretativo de conceder muita importância ao uso dos termos...

<sup>74</sup>BARROSO, Luiz Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, São Paulo, Saraiva, 2004, p. 159.

Princípio que o direito positivo brasileiro foi buscar do Direito Constitucional tedesco, veja-se Konrad Hesse<sup>75</sup>, inserindo-o no art. 28, parágrafo único, da Lei n. 9.868/99<sup>76</sup>, e que o Supremo Tribunal Federal utiliza com relativa frequência para não suprimir do ordenamento jurídico disposições legais ordinárias incompatíveis com a Constituição.

Pois bem, diz o dispositivo da citada Lei Orgânica:

Art. 45. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no Regimento Interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.

§ 3<sup>a</sup> Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a *respeito da sustação do contrato*. (grifou-se)

Essa tentativa de, por via ordinária, encaixar uma prerrogativa que a Constituição, acertadamente ou não, sonhou ao Tribunal de Contas, qual seja: a faculdade de decidir a respeito de sustação de contratos, diante da omissão dos Poderes da República, como já visto, não pode subsistir. Ademais e ao contrário, foram podadas na Assembleia Nacional Constituinte, todas as iniciativas feitas nesse sentido. O acréscimo que a Carta não fez “da *sustação do contrato*” (Parou no “respeito”) que de modo impertinente se faz agora por lei comum, a exceder os limites precedentemente fixados, com o propósito de ampliar os poderes do Tribunal de Contas, é, de resto, ostensiva invasão de competência do Poder Legislativo que, desatento ao mandamento constitucional, decai de sua relevância

---

<sup>75</sup> Na Lei Fundamental o princípio da interpretação conforme à Constituição [...] Na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal este princípio alcançou importância crescente e, embora não se encontre totalmente delineado quanto ao seu alcance, já integra a doutrina constante do Tribunal”. KONRAD HESSE, *Temas Fundamentais de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva, 2009, p. 118.

<sup>76</sup> Art 28 [...]

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, tem eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual municipal.

como titular do controle externo da administração para, passivamente, abrir o espaço que o constituinte decidiu negar ao órgão auxiliar.

Para restaurar a normalidade constitucional, o próprio Congresso Nacional pode alterar ou revogar o preceito irrogado, tanto quanto o Supremo Tribunal Federal – que, de modo reflexo, já declarou a impossibilidade de o TCU anular ou sustar contratos – vir a decretar sua inconstitucionalidade em ação direta instaurada a requerimento de uma das instituições legitimadas no art. 103 da Carta Fundamental, nas quais se incluem a Mesa do Senado Federal e a Mesa da Câmara dos Deputados.

Tais considerações resultam unicamente da leitura possível dos dispositivos constitucionais pertinentes, os quais, de modo desenganadamente perceptível, em matéria de contrato, reiteram na Constituição de 1988 o equívoco da Constituição de 1967, ao retirar do Tribunal de Contas da União a prerrogativa de sustar contratos, atitude o que significa uma permanente cunha de vulnerabilidade no sistema de controle externo.

Mas é evidente que essa realidade pode ser alterada, basta que que o Congresso Nacional, mediante emenda constitucional, repristine na Carta atual a regra contida no artigo 77, § 1º da Constituição de 1946, *verbis*: “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”. Apenas com uma modificação: o contrato não precisa subir à apreciação do Poder Legislativo; o ente qualificado para dizer se o contrato está conforme, se atende às exigências legais e regulamentares, é o Tribunal de Contas da União, autorizado este a proceder a quantas diligências entender necessárias, de modo a evitar os desvios e anormalidades que ocorriam na vigência daquela Constituição, como situou Seabra Fagundes:

O controle de contas como hoje se exerce é puramente formal [...] por maior que seja o desvelo da sua procuradoria e de seus ministros [...] Os grandes negócios duvidosos escapam às suas possibilidades de atuação [...] A jurisdição do Tribunal de Contas e o rito de seu funcionamento exigem reforma urgente e ampla, capaz

de retirar ao controle financeiro o sentido de mera formalidade. Valeria a pena talvez o exame da **moralidade dos contratos da administração**, admitindo recurso para o Congresso Nacional das decisões denegatórias de registro. O atual controle, adstrito à legalidade, leva esse órgão a **homologar contratos, cuja falta de lisura é manifesta**, mas cuja exterioridade se afigura regular. É preciso que, de permeio com negócio prejudicial ao interesse da Fazenda, surja algum erro de forma, para que se chegue à recusa do registro. Dever-se-ia permitir a **Corte a determinação de diligências in loco**, a fim de verificar o exato emprego das dotações para obras públicas [...] O Tribunal teria então elementos para pilhar a malversação do dinheiro, **fácil de ocorrer na construção de obras de grande vulto** [...] <sup>77</sup>

O pretexto de condicionar a eficácia da decisão ao pronunciamento do Congresso Nacional à conta de uma “manifestação política” como sustentam alguns doutrinadores é providência inútil, burocrática e desnecessária e ainda pode se prestar, de fato, a desvios nada republicanos.

Aliás, apenas para ilustrar, o ordenamento jurídico português desconhece essa extravagância de submeter à consideração da Assembleia da República uma questão eminentemente técnica. Lá, a simples recusa do visto pelo Tribunal de Contas ao contrato configura, no quadro da teoria do negócio jurídico, uma *condição resolutiva expressa*. A decisão de concessão ou recusa de *visto* é própria da jurisdição financeira do Tribunal de Contas, não admissível, à luz da Constituição e da lei, que o mérito dessa decisão seja apreciado pelos tribunais administrativos, segundo Paulo Nogueira da Costa <sup>78</sup>

Pois bem, como afirmado em linhas anteriores, é impossível, por variadas razões, manter um hígido controle prévio na totalidade das atividades da administração abrangentes dos gastos públicos. Entretanto, abrandando-o no caso de contratos, ao invés da supressão radical, o constituinte poderia (o constituinte derivado pode) ter optado por estabelecer uma gradação, revista anualmente pela variação de um indicador qualquer, e classificando em faixas de valores e espécies de contratos, basicamente: execução de obras, prestação de

---

<sup>77</sup> FAGUNDES, Seabra. Revista Forense, vol. 163, p.16/7. Apud Cláudio Pacheco, ob. cit. p. 163

<sup>78</sup> COSTA, Paulo Nogueira, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Petrony Editora, 2017, p. 322 e 324.

serviços e aquisição de bens. Estabelecido um piso, os valores aquém prescindiriam de registro no Tribunal, ultrapassado, a validade do contrato estaria condicionada à prévia aprovação da Corte.

Ainda invocando Portugal como referência que, relembre-se, adota como regra o sistema de controle prévio, de maneira prática fixa na lei orçamentária anual o valor abaixo do qual os contratos ficam dispensados de fiscalização prévia.<sup>79</sup> Fora dessa faixa são objeto de verificação *de conformidade legal*. Essa verificação de conformidade é vinculativa para todos os destinatários. Afinal, como ainda diz Paulo Nogueira da Costa, o Tribunal de Contas que, nos termos da Constituição, é um verdadeiro tribunal, prossegue a finalidade objetiva de tutela da legalidade financeira, através da formulação de um juízo de legalidade sobre o documento sujeito à fiscalização prévia e de uma decisão vinculativa para os destinatários, consistindo, por isso, num verdadeiro ato jurisdicional”.<sup>80</sup>

O Brasil, como dito, não tem esse anteparo defensivo, ou por outra, teve até a vigência da Constituição de 1946, perdeu-o na Carta autoritária de 1967 e os constituintes de 1988, movidos por razões desconhecidas, abdicaram de reintroduzi-lo na Constituição vigente.

Esse procedimento preventivo em relação a contratos que vigorou em tempos idos pois, conquanto tenha recebido inserção constitucional na Lei Fundamental de 1934, em verdade, a prática legal de promover o registro de contratos no Tribunal de Contas surgiu com o Decreto nº 2.511 de 20 de dezembro de 1911, que regulava a tomada de contas pelo Congresso Nacional, na previsão do art. 34 da Constituição de 1891. Aliás, na vigência desse decreto houve um episódio interessante a envolver o grande mentor intelectual dessa instituição, Ruy Barbosa. Sucedeu que o governo, por correspondência, contratou cunhagem de moeda prata com empresa alemã, em que estava o contrato pleno de ilegalidades. Submetido a destempo à apreciação do Tribunal, este, dele não tomou conhecimento e conseqüentemente não houve registro, o que não impediu o governo, presidido pelo marechal Hermes da Fonseca, de dar curso a avença,

---

<sup>79</sup> Artigo 46 da Lei 98/97. Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, versão consolidada.

<sup>80</sup> COSTA, Paulo Nogueira, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Petrony Editora, 2017, p. 311

ignorando a decisão negativa. No Senado, sessão de 28 de agosto de 1913, Ruy pronunciou um longo e candente discurso em homenagem ao Tribunal; em reconhecimento à atuação da imprensa que revelou o escândalo, e mostrou uma a uma todas as ilegalidades do contrato e o resultante prejuízo causado aos cofres públicos. Foram suas palavras:

Aqui, Srs. Senadores, aqui também está comprometida a dignidade de um grande tribunal, a honra de uma das justiças constitucionais desse regime, a decisão do Tribunal de Contas, sentinela benfeitora, garantia necessária, válvula salvadora da moralidade neste regime corrompido.

Eu quero que as minhas primeiras palavras, ao entrar no exame desta matéria, sejam de reverência profunda ao grande magistrado daquele Tribunal, cuja cabeça não se submeteu às exigências da prevaricação, que saberá elevar a sua dignidade acima do nível dos negócios em que a República flutua [...] Ainda não se perdeu tudo. Nesta época de atentados contra o Tesouro, quando quatro ou cinco homens de bem, fortes no seu dever, crenças na lei, seguros da consciência que os arma, sacodem a cabeça a requisições indignas dos interesses que os assediam [...] Não; ainda há juízes no Brasil. A despeito de todas as ameaças [...]

Desta vez são os nossos tribunais, é o Tribunal de Contas, é a autoridade privativa no assunto, quem, com a sua autoridade inelutável, declara nulo o contrato, porque este não preenche uma só das condições de validade essenciais a todos os contratos<sup>81</sup>.

De lá para cá, a percepção, ou por outra, a constatação é que não houve uma purificação nos costumes, senão um progressivo agravamento de práticas lesivas – de mil formas – ao Erário o que debilita, corrói e frustra as expectativas, em última instância, de um estável e seguro Estado Democrático de Direito.

A realidade do momento, sob desagradáveis perspectivas, impõe que se restaure o quanto antes o exercício da antiga prática, ainda que não houvesse indicativos de natureza deletéria. Bastam as tenebrosas lembranças de um passado recente.

A inferência é universal; os contratos que escapam aos procedimentos rotineiros da administração, e envolvem as grandes obras de saneamento,

---

<sup>81</sup> Anais do Senado Federal, Sessões de 1º a 30 de agosto de 1913, vol. V, 1916, p- 223 e 256. Disponível: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Republica/1913/1913%20Livro%205.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1913/1913%20Livro%205.pdf)

estradas, concessões, saúde, etc. etc. em qualquer dos lados que esteja o poder público, concentram recursos financeiros de extraordinária expressão e por isso mesmo constituem o duto principal por onde escoam os valores estonteantes da corrupção, tal como restou manifestamente comprovado em esquemas recentemente desvendados por operações policiais e judiciárias, em um breve instante que as instituições de Estado funcionaram.<sup>82</sup>

Essa mudança procedimental para registro prévio, acrescida aos demais instrumentos de fiscalização, ajuntaria maior eficiência à atuação do Tribunal de Contas, tendente não só a causar providenciais embaraços na trilha da ilegalidade como reduzir os desperdícios que se amontoam na gestão da coisa pública (contratos superfaturados, obras paralisadas, pagamentos sem a execução dos serviços ou entrega de bens adquiridos e outros). Certo que não há na República órgão mais qualificado par executar esse mister.

Repondo na sistemática operativa do Tribunal o *registro* para validade dos contratos, exercida com pelo menos algum êxito no passado, o Brasil, nesse item, estará alinhado com os países que adotam o controle prévio, Portugal, Itália, Bélgica, entre eles

## **6 Appreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias.**

No catálogo das competências do Tribunal de Contas da União, consta também a de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório. Além da atribuição constitucional, agora o encargo adicional imposto a todos os Tribunais de Contas

---

<sup>82</sup> Apenas um gerente, cargo médio na Petrobras, salário de R\$ 22.400,00, cerca de US\$ 4.344 (17.02.22), disponível: <https://www.infomoney.com.br/carreira/funcionarios-revelam-quanto-ganham-na-petrobras-em-15-cargos/>. “Arrependido”, devolveu aos cofres públicos a alarmante quantia de US\$ 100.000.000,00 (cem milhões de dólares), fruto de sua atuação corrupta, não esclareceu se reteve alguns milhões para si. disponível: <https://oglobo.globo.com/politica/delator-da-lava-jato-que-devolveu-us-100-milhoes-de-propina-tira-tornozeleira>.

pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, de alertar todos os órgãos e Poderes que nomina, na hipótese em que o montante da despesa com pessoal ultrapassar 90% (noventa por cento) do limite previsto no seu artigo 19.

Essa competência surgiu na vigência da Constituição de 1934 que - não a mencionou -, mas foi objeto do artigo 23, § 2º, alínea *a* da Lei nº 156, de 24 de dezembro de 1935, Lei Orgânica do Tribunal de Contas, submetendo a registro prévio os atos de concessões de aposentadoria, jubilação e reforma de civis e militares, nada sobre os atos de admissão de pessoal ou referência a administração indireta, longe portanto do *discrimen* que a Carta atual prevê.

A Carta de 1937 foi omissa, mas isso veio no Decreto-lei 426, de 12 de maio de 1938, Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Na Constituição de 1946 foi objeto do artigo 77 e a partir daí passou a constar nas Constituições seguintes, a de 1967, artigo 73, § 8º, e na atual.

A exigência do registro prévio desses atos, por força do artigo 75 são aplicáveis ao sistema de fiscalização dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, uma vez que mencionadas unidades são enquadráveis na dicção “*no que couber*” contida no preceito.

No regime constitucional anterior a fiscalização do Tribunal estava limitada basicamente a verificação da legalidade dos atos de aposentação, concessão de pensões e reformas, atos administrativos, portanto, geradores de dispêndios ao erário público, como dessa função disse Gonçalves de Oliveira, quando Consultor Geral da República: “a função de fiscal dos atos do Governo, que lhe incumbe, não compreende mais do que a verificação da exata aplicação da despesa do ponto de vista do interesse do erário público, ou por outra, o Tribunal impede a administração de pagar mais do que o devido”.<sup>83</sup>

E aquele jurisconsulto, depois ministro do Supremo Tribunal Federal, ainda na vigência do sistema constitucional anterior, advertia:

---

<sup>83</sup> OLIVEIRA, Gonçalves. Pareceres do Consultor-Geral da República, vol. III, *apud* Cláudio Pacheco, ob. cit. p. 153.

É, porém, ao Executivo, e não ao Tribunal, que cabe a decretação das aposentadorias ou reformas. Di-lo o próprio texto constitucional competir ao Tribunal de Contas somente julgar da legalidade dos contratos e aposentadorias, reformas e pensões, pressupondo, assim, estarem as aposentadorias decretadas pelo Executivo.

Se o título do aposentado não se acha de acordo com a lei, pode o Tribunal, a *título de cooperação, sugerir* à administração pública alterações e diligências para pô-lo de acordo com as normas legais. Mas, não obrigatórios, nem definitivos para a administração pública a aceitação e o *cumprimento das diligências ordenadas pelo Tribunal*<sup>84</sup> (grifou-se).

E assim é porque a atuação do Tribunal de Contas, relativamente ao julgamento das aposentadorias, é exercício de função meramente administrativa e não de natureza jurisdicional, como pontuou Pontes de Miranda em comentários à Constituição de 1946: “Natureza do julgamento do art. 77, § 1º - A atribuição do julgamento da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões é somente para *eficácia administrativa*. A *inconstitucionalidade ou ilegalidade pode ser levada à apreciação do Poder Judiciário*.”<sup>85</sup> (grifou-se).

Sob a Constituição atual, essa atribuição do Tribunal de Contas alargou-se agora para conter em si, além da jubilação de servidores, apreciar o ingresso destes na administração direta e indireta, incluídas as fundações mantidas pelo Poder Público, dessa apreciação inicial, escapam as nomeações para cargos de provimento comissionado. Exigência assim – para quem viveu a época - talvez fizesse algum sentido na década de 1940, quando a população brasileira girava em torno de quarenta milhões de indivíduos<sup>86</sup> e a administração pública era incomparável e desengandamente menor. Na atualidade, em que essa mesma administração direta e indireta agigantou-se, tanto quanto o aumento da população, exibindo números potencializados de servidores civis, servidores militares e empregados ativos e inativos, não se sabendo exatamente quantos milhões somam esses indivíduos. Persistir no procedimento de apreciar cada um

---

<sup>84</sup> Ob. cit. p. 152.

<sup>85</sup> MIRANDA, Pontes, ob. cit. tomo III, p. 60

<sup>86</sup> <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira.html>

dos atos de concessão de aposentadoria e reforma desses servidores, e ainda atos concessivos de pensão, quando são passados quase oitenta anos daquele momento inaugural, parece apenas um formidável anacronismo que a Carta vigente encarregou-se de robustecer, comprometendo a capacidade do Tribunal, em tempo e recursos, para se dedicar a outros encargos de maior relevância.

Um dado interessante; antes da constituinte de 1988, mais precisamente em 1982, Victor do Amaral Freire, com a autoridade de Ministro do Tribunal de Contas da União, já dizia, note-se, apenas sobre a fiscalização dos atos de inatividade, pensões e reformas, que:

O encargo financeiro da totalidade dos atos de inatividade revela-se extremamente *reduzido em relação ao total da despesa pública*, acarretando, no entanto, considerável sobrecarga aos órgãos de contas [...] o Tribunal de Contas da União em 1982 *apreciou 11.647 processos dos quais 10.665 referiam-se a aposentadorias, pensões e reformas, ou seja, 92%; dos 10.655, rejeitaram-se somente 107 atos, portanto, menos de 1% sobre o total deliberado.*

A fiscalização dos atos de inatividade, ou deles decorrentes pela forma constitucional em vigor, se revela totalmente inconveniente e desaconselhável, porque importa desviar a atividade prioritária do Tribunal, que deve se preocupar com a movimentação de valores financeiros de alto nível<sup>87</sup> [...] para dar atenção a uma fiscalização de recurso de pequeno porte, de custo operacional elevado, que absorve tempo exagerado para exercê-la<sup>88</sup> [grifou-se].

Mais produtivo talvez seja sair desse varejo fiscalizatório e buscar métodos mais abrangentes, inclusive auditorias específicas nos serviços de pessoal. O certo é que outras soluções haverão de existir para romper os embaraços vocalizados pelo Ministro da Corte, resta, pois, busca-las.

Enquanto não são alteradas as formas de fiscalização desses atos, o Supremo Tribunal Federal também se vê envolvido nessas miudezas que já viraram rotina

---

<sup>87</sup> Exemplo de atuação relevante: “O Tribunal de Contas da União deu 15 dias para a Galvão Engenharia, a Construtora Queiroz Galvão e a antiga diretoria da Petrobras durante o governo do PT recolham 256 milhões de reais aos cofres da estatal. Trata-se de dinheiro desviado dos cofres públicos no esquema de corrupção que ficou conhecido como petrolão”

Leia mais em: <https://veja.abril.com.br/brasil/ma-noticia-para-o-pt-ex-diretores-da-petrobras-terao-de-pagar-256-milhoes/>

<sup>88</sup> *Apud* Odete Medauar, ob. cit. p. 120.

na Corte, geradoras inclusive de duas súmulas<sup>89</sup>, isso porque o Tribunal de Contas, com frequência, igualmente como o Poder Executivo, procede algumas vezes sem observar o devido processo legal na apreciação dos processos que lhe são submetidos, um e outro impondo aos prejudicados o custoso ônus de recorrerem ao Excelso Pretório.

Luís Roberto Barroso, em artigo publicado na Revista de Direito Administrativo<sup>90</sup> sob o título Tribunais de Contas: algumas incompetências. Anota que a atuação do Tribunal de Contas, no tema, tem provocado conflitos no âmbito dos Estados – o que vale também para o Tribunal de Contas da União – sobre agir sem título de competência consoante pronunciamento da doutrina e dos Tribunais quanto à questão do registro das aposentadorias:

Não é papel do Tribunal de Contas, por via de consequência, dizer definitivamente o Direito – pois isto incumbe ao Judiciário – nem tampouco substituir-se aos agentes públicos constitucionalmente designados para tomada de decisões políticos e administrativas – que é atribuição dos órgãos do Poder Executivo [...].

Registro das aposentadorias, é certo que cabe ao Tribunal de Contas o controle de sua legalidade. Não se deve impedir que a Corte, supondo estar diante de um erro que implique em redução dos proventos do inativo, se manifeste a este respeito, inclusive suscitando a reapreciação do tema pela Administração. O que não tem sentido algum, todavia, é o Tribunal sob a designação imprópria de *diligência*, **ordenar ao administrador** (grifou-se) que, contra o seu próprio entendimento, se curve à orientação do Tribunal de Contas, sob pena de sofrer sanções as mais drásticas [...] Tal procedimento não seria admissível nem mesmo quanto a fixação de proventos pelo administrador importasse em pagamento superior ao que o Tribunal imaginasse devido, hipótese em que caberia, simplesmente, negar registro à aposentadoria [...]

---

<sup>89</sup> Súmula vinculante nº 3: Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando a decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Súmula nº 6: A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula6/false>.

<sup>90</sup> Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, FGV, nº 203, p.

A advertência do ministro do Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de o Tribunal de Contas da União dar “ordens” ao administrador público não é nova, outro ministro daquela Corte já o fizera há mais de sessenta anos, Gonçalves de Oliveira, como indicado acima. Ambas, porém, parecem não fazer eco junto ao Poder Executivo e Tribunal de Contas, pois o TCU costuma expedir determinações para a administração em geral, determinações estas que alcançam até aos Tribunais Judiciários, como se vê, apenas para ilustrar, no MS 30.916-DF<sup>91</sup>, no qual a relatora, Ministra Cármen Lúcia, transcreve trechos da decisão do TCU, objeto da impugnação mandamental (a segurança foi negada):

*[...] a) dispensar o tribunal Regional do Trabalho 5ª Região/BA da emissão de novo ato de aposentadoria do Sr. [...];*  
**b) determinar ao Tribunal Regional do Trabalho 5ª Região/BA que, no prazo de quinze dias: (grifou-se)**  
*b.1) reexamine o ato de concessão [...]*  
d) encaminhar cópia integral desta deliberação ao Tribunal regional do Trabalho 5ª Região/BA.

Fechando o esclarecimento incidental e retornando a Barroso, diz ele que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro entende que pode determinar a incorporação de vantagens aos proventos do servidor, mesmo que o interessado jamais haja requerido. Decisão contrária a jurisprudência que enumera, como exemplo (MS nº 20.038): “(O Tribunal de Contas) só tem uma alternativa: ou julga válida a aposentadoria voluntária nos termos em que concedida, ou julga nula, por ilegal. O que não pode é determinar o registro da aposentadoria em termos diversos dos em que foi ela requerida e deferida.”

Decisão com esse nível de imprudência provinda do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro é justo pressupor que nada minimamente parecido saiu do Tribunal de Contas da União, cujos equívocos não alcançam tal dimensão, e quando os há, são topicamente corrigidos na jurisdição do Supremo Tribunal Federal, via mandado de segurança. Algumas ementas ilustrativas:

---

<sup>91</sup> MS 30.916. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur210263/false>

[...] Concessão inicial de pensão julgada ilegal pelo Tribunal de Contas da União. Alteração da fonte pagadora. Ofensa à coisa julgada. [...] Existência de decisão judicial transitada em julgado condenando a União ao pagamento da pensão [...] Não se está diante de hipótese excepcional de lacuna do título judicial. [...] não pode o Tribunal de Contas da União, mesmo que indiretamente, alterar as partes alcançadas pela decisão judicial já transitada em julgado [...] MS 30.312 Rio de Janeiro<sup>92</sup>.

EMENTA: Mandado de Segurança. Tribunal de Contas da União. Suspensão de pensão concedida com base em lei de anistia por presunção de ilegalidade, sem prévio exame do ato de concessão. Contrariedade ao princípio do devido processo legal. Segurança concedida. MS 30.799 Rio de Janeiro<sup>93</sup>

EMENTA: Servidor público [...] Ascensão funcional sem concurso público. Anulação pelo Tribunal de Contas da União. Inadmissibilidade. Ato aprovado pelo TCU há mais de cinco anos. Inobservância do contraditório e ampla defesa [...] Ofensa a direito líquido e certo. Cassação dos acórdãos. [...]. MS 26.406 /DF<sup>94</sup>

Na ânsia de resguardar o erário, o Tribunal de Contas da União age à revelia do devido processo legal consequentemente malferindo direitos de terceiros, em iterativa incidência como estão a demonstrar dezenas de julgados do mais alto Tribunal da República, ocupando-se em indesejada frequência a restaurar direitos violados. A circunstância agravante de tal situação é que as questões postas ao desate judicial não envolvem altas indagações jurídicas, ao contrário, são simples, elementares, cuidam de decadência, ausência de contraditório, presunção de ilegalidade, nessa trilha.

Não por acaso, o Supremo Tribunal federal diz apreciar cerca de cem mil processos ao ano.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> MS 30312. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur221667/false>

<sup>93</sup> MS 30799. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur218226/false>

<sup>94</sup> MS 26406. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur86794/false>

<sup>95</sup> O Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu 99,3 mil decisões neste ano e conseguiu reduzir o acervo de processos pendentes de julgamento. Os números estão no balanço de atividades que foi fechado ontem (23) pelo tribunal.

Alterar, pois, neste item, o modo de fiscalização que a Constituição prevê na questão de pessoal reduziria a sobrecarga de processos no TCU e, por extensão, também do Supremo Tribunal Federal.

Mas, enquanto modificação não há, resta cumprir o mandamento constitucional.

## **7 Posição do Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico-constitucional e a eficácia de suas decisões.**

Nos capítulos precedentes, viu-se no rol das competências deferidas ao Tribunal de Contas as de: emitir parecer sobre as contas do Presidente da República; julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos; realizar auditorias por iniciativa autônoma; sustar atos da administração que considere irregulares, excetuados contratos.

Imprescindível, então, situar sua posição no ordenamento jurídico-constitucional, e a eficácia de suas decisões.

Seu ingresso no sistema constitucional brasileiro deu-se logo com a Proclamação da República, frequentando todas as Constituições que se seguiram à de 1891. A despeito de caracterizado como órgão *auxiliar* do Poder Legislativo no exercício do controle externo, detém competências privativas, relevantes e indelegáveis que o tornam instituição essencial à República. É, de certo modo, guardião dos recursos públicos, como o Supremo Tribunal Federal o é da Constituição, cuja autonomia somente pode ser contida de modo reflexo por ação do Poder Legislativo, ao não referendar, por exemplo, sustação de atos administrativos que houve por bem promover, e também por ação do Poder Judiciário, quando revoga suas decisões (há decisões que não são revogáveis como veremos mais adiante). A salvo mesmo, o Tribunal de Contas está das ações do Poder Executivo – que por força da tripartição dos poderes – é o alvo principal de suas fiscalizações.

Mas, por tudo que se possa dizer, e conquanto reconhecido o alto grau de sua importância, o Tribunal de Contas é instituição de feição meramente

---

Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-12/supremo-profere-99-mil-decisoes-em-2020>.

administrativa, em cercadura que limita a eficácia de suas decisões, embora alguns estudiosos identifiquem que, quando no desempenho de suas competências, privativas, está a exercer atividade jurisdicional.

Atribuir, porém, função jurisdicional ao Tribunal de Contas da União, em razão da alta qualificação de suas altas competências, é formulação conceitual que, por certo, vem de colidir com a única exegese possível que se possa fazer do disposto no artigo 5º, inciso XXXV, da Magna Carta<sup>96</sup>, cláusula pétrea que erige o Poder Judiciário como guardião dos direitos e garantias fundamentais juridicamente institucionalizados.

Em passagem tópica para ilustrar a ideia de jurisdição, Xavier de Albuquerque invoca Chiovenda, assim:

[...]. Uma lição que a este propósito grande prestígio granjeou, tão grande prestígio que a fez atravessar, mais ou menos incólume, o século que corre, é a lição de CHIOVENDA, que como se sabe, distingue a jurisdição pelo seu caráter substitutivo, no sentido de que a jurisdição é uma atividade na qual os órgãos do *Estado se substituem às partes na solução da contenda* (grifei) que elas não souberam por si resolver<sup>97</sup>

E o eminente Professor Alfredo Buzaid traz o complemento da lição do mestre italiano, na passagem seguinte:

O característico da função jurisdicional está em ser uma *atividade de substituição*. Este é precisamente o ponto em que a jurisdição se distingue da administração. “Administrar”, escreve CHIOVENDA, “é uma atividade por si mesma, imposta direta e imediatamente pela lei a órgãos públicos. Como o proprietário age por conta própria nos limites de seu direito de propriedade, assim a administração pública, nos limites de seu poder, age por conta própria, não em lugar de outrem. Quando ela satisfaz, reconhece, reintegra ou repara direitos alheios, não faz coisa do que faz o devedor pagando ao credor, ou o possuidor restituindo a coisa ao proprietário. Em outros termos, o *juiz age atuando a lei; a administração age em*

---

<sup>96</sup> Art. 5º, inciso XXXV: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

<sup>97</sup> ALBUQUERQUE, Francisco Manoel Xavier de. *Textos de Direito Público*, Brasília, Brasília Jurídica, 1999, p. 678.

*conformidade com a lei; o juiz considera a lei em si mesma; o administrador considera-a como norma de sua própria conduta*<sup>98</sup>

Essas considerações são procedentes porque o sistema jurídico brasileiro adota o princípio da unidade de jurisdição, que é quando a função de julgar se concentra no poder judiciário. E isso vem desde a Constituição de 1891 que aboliu o contencioso administrativo, satisfazendo os estadistas liberais do período imperial.<sup>99</sup> Ao revés, o princípio da pluralidade de jurisdições se dá quando as funções judiciais são atribuídas a vários órgãos enquadrados em jurisdições diferenciadas e independentes entre si. (Canotilho). Como ocorre em França, por exemplo, quando:

A Corte de Contas (Cour des Comptes) permanece, nos dias atuais, como a principal jurisdição administrativa especializada de França. As decisões finais da Corte de Contas são passíveis de revisão pelo Conselho de Estado, assim como o são dos Tribunais Administrativos de França, primeira instância do contencioso administrativo<sup>100</sup>

Esses sistemas, diferentes do brasileiro, com atenção especial para o português, que igualmente assume o princípio plural, do qual nos fala objetivamente o mestre luso:

A Constituição, embora consagre um tendencial polo de atração em torno da magistratura ordinária, não adotou o figurino do princípio da unidade de jurisdição. Depois da revisão de 1989, ficou claro que ao lado da *magistratura ordinária* existe uma magistratura administrativa e fiscal e uma *magistratura constitucional com órgãos e funções independentes da magistratura ordinária*. Dessa forma não existe entre nós um “tribunal supremo”, mas vários tribunais supremos [...] Supremo Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal

---

<sup>98</sup> CHIOVENDA, Instituições de Direito Processual Civil, trad. bras. de Guimarães Menegale, v. II, p. 22 e seg. *apud* Alfredo Buzaid, ob. cit. p. 49.

<sup>99</sup> LESSA, Pedro. Do Poder Judiciário, Brasília, Senado Federal, 2003, p. 153.

<sup>100</sup> GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho, Regime Jurídico dos Tribunais de Contas, *apud* J. U. Jacoby Fernandes, Tribunais de Contas do Brasil, Jurisdição e Competência, Belo Horizonte, Editora Forum, 2016, p. 158.

Administrativo, Tribunal Constitucional, **Tribunal de Contas**<sup>101</sup> (grifou-se).

Vê-se que Brasil e Portugal erigiram em postulado constitucional a extensão do poder jurisdicional de seus respectivo sistema jurídico. O Brasil optou pelo princípio da unidade, concentrada no citado art.5º da Lei Fundamental, enquanto Portugal escolheu o princípio da pluralidade jurisdicional, fixada no art. 202 da Constituição da República Portuguesa.

Convém registrar, porém, que alguns autores, a maioria membros ou ligados a essas casas de contas, identificam *exercício jurisdicional* quando estas “julgam contas”. Odete Medauar, expõe o denso equívoco:

Tendo em vista que no texto da Constituição Federal figura o vocábulo “julgamento de contas” e não “apreciação de contas”, vários autores e integrantes de órgãos de contas conferem características de “jurisdicional” a essa atribuição [...] Carlos S. de Barros Júnior aponta a dupla natureza das funções exercidas pelos Tribunais de Contas: funções de fiscalização e de jurisdição, esta concernente à regularidade das contas dos responsáveis por bens e valores públicos. Jarbas Maranhão, ministro do Tribunal de Contas da União, refere-se à atuação como órgão judicante quando julga tais contas. No mesmo sentido, o entendimento de Aécio Mennuci, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo [...] “é de fundamental importância distinguir [...] contas que são prestadas cotidianamente por todos aqueles, que, no Estado moderno, guardam, arrecadam ou despendem dinheiros públicos. Sobre essas últimas é que se exerce a real função jurisdicional das Cortes de Contas Brasileiras”<sup>102</sup>

Estão esses autores atribuindo uma *jurisdição judicial* ao Tribunal de Contas que excedem a *jurisdição administrativa* que lhe é própria, impressionados estão com o verbo utilizado na Constituição. Os argumentos manejados são precários e não resistem a confrontações. Anteponha-se, desde logo, que a mesma Constituição estabelece competir privativamente ao Senado

---

<sup>101</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª edição, Coimbra, p. 662.

<sup>102</sup> MEDAUAR, Odete, Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 27, n. 108, out/dez. 1990, p. 121.

Federal: processar e *julgar* o Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Ministros de Estado, etc., ou de modo acanhadamente mais simples: nas licitações, mediante *juízo*, a administração seleciona a proposta mais vantajosa para si, nem por isso, desses dois momentos, um grave e outro de mera rotina administrativa, de um e de outro, não será dito que houve o exercício de funções jurisdicionais, tal como estão eles a entender. A singela observação aqui colocada, não impede que se traga as lições sobre o tema de J. Cretella Júnior capazes de aluírem todas as dúvidas possíveis:

Somente quem confunde “administração” com “jurisdição” e “função administrativa” com “função jurisdicional” poderá sustentar que as decisões dos Tribunais de Contas do Brasil são de **natureza judicante**. Na realidade, nem uma das muitas e relevantes atribuições da Corte de Contas entre nós é de **natureza jurisdicional**. A Corte de Contas não julga, não tem funções judicantes, não é órgão integrante do Poder Judiciário, pois todas as suas funções, sem exceção, são de **natureza administrativa** [...] Os juristas que procuram a posição que atribui natureza jurisdicional às decisões dos Tribunais de Contas, raciocinam globalmente, sem analisar uma a uma cada atribuição [...] pela forma e conteúdo, são de natureza administrativa [...] Todas essas atribuições de **controle** e **fiscalização** são estranhas à **função jurisdicional** que, no Brasil, é privativa do Poder Judiciário. Do contrário, estaríamos admitindo a existência entre nós do instituto do contencioso administrativo [...] dizer se a conta é boa, ou não é **função administrativa**.

[...] o emprego, até nas Constituições dos termos “julgar” “juízo”, “jurisdição” [...] “O Tribunal de Contas tem **jurisdição** própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência”. Ora, em qualquer estrada de rodagem, e, em especial, nas federais, encontram-se as expressões “Aqui principia a **jurisdição** da DERSA (grifos do original).

[...]

Toda celeuma em torno da fixação da **natureza jurídica do Tribunal de Contas**, principiou, em 1934, quando a Constituição Federal, no art. 99, empregou o verbo “julgar” na seguinte construção: “e **juizará** as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos”. O erro terminológico, não técnico, foi mantido nas demais Constituições [...] O emprego do verbo “julgar” e dos substantivos “juízo” e “jurisdição” em dispositivos

constitucionais, induziu, primeiro, os membros do Tribunal de Contas – Ministros e Conselheiros – ao erro, imaginando que os vocábulos tinham sido empregados com o mesmo sentido que tem na nomenclatura técnica do direito processual. No Brasil, emprega-se, a todo instante, o vocábulo “julgamento” de licitação [...] os constituintes, não raro, cometem erros de vários tipos, a começar pelo terminológico, pelo que é fundamental o trabalho do intérprete, que vai buscar, nos cultores dos vários ramos do direito, a acepção correta dos vocábulos.<sup>103</sup>

O notável publicista prossegue em sua lição e, em abono, convoca o entendimento do não menos qualificado Hely Lopes Meirelles que recomendava não confundir jurisdicional com judicial, porque todos os Poderes e órgãos exercem jurisdição, na medida que Judiciário, Executivo e Legislativo dizem o direito quando aplicam a lei, mas somente o Poder judiciário tem o monopólio da jurisdição judicial, isto é, dizer o direito com força de coisa julgada.

Por fim, acaso não bastasse o que está imediatamente dito acima para contrariar o entendimento de ser o Tribunal de Contas da União titular de um *poder jurisdicional*, habilitado, portanto, a apreciar a constitucionalidade das leis, quem diz que a ele falta esse atributo constitucional é o Supremo Tribunal Federal, conforme mais adiante será exposto.

Ora, se o Tribunal de Contas não instaura processo litigioso, não dirime conflitos, age de ofício, não emite sentenças, dados característicos e presentes na instância judicial, não há como escapar de defini-lo como instituição unicamente administrativa que, embora independente, tampouco se reveste à semelhança de órgão contencioso administrativo, inexistente no Brasil que, por opção, circunscreveu-se, já o dissemos, ao princípio da *jurisdição una*. Portanto o corolário lógico é que suas decisões estão sujeitas, em certas hipóteses, à revisão judicial, por exemplo, se não foi obedecido o devido processo legal, assecuratório da ampla defesa, ou se houve abuso de direito na decisão impugnada. Mas “dizer se a conta é boa ou não”, é **função administrativa**” (Cretella Júnior), nem por isso compete ao Judiciário examinar-lhe o mérito, eis que esbarra no *princípio da especialização*, isto é, não há “rejulgamento” das contas, as quais já foram

---

<sup>103</sup> JÚNIOR, J. Cretella. Natureza Jurídica das Decisões do Tribunal de Contas, Rev. Inf. Legislativa, Brasília, v. 24, nº 94, abr/jun. 1987, p. 183 e 190.

julgadas no *locus* próprio. Isso, no dizer de Pontes de Miranda, seria de um absurdo *bis in idem*, opinião da qual discorda Oswaldo Aranha Bandeira de Mello:

Não se trata de rejuízo, pela Justiça Comum, porque o Tribunal de Contas é órgão administrativo e não judicante, e sua denominação de Tribunal e a expressão julgar ambas são equívocas.

Na verdade, é um Conselho de Contas e não julga, sentenciando a respeito delas, mas apura da veracidade delas para dar quitação ao interessado, em tendo-as como prestadas, ou promover a condenação criminal e civil dele, em verificando o alcance. Apura fatos. Ora, apurar fatos não é julgar<sup>104</sup>.

A despeito da douda objeção (de aparência juridicamente lógica) é certo que o Judiciário examina apenas os aspectos exteriores do processo, se conforme a lei, não se tendo notícia de que alguma vez procedeu de modo diferente, apreciando o mérito da decisão impugnada. Assim como se vê na farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que são exemplos os dois julgados abaixo:

Mandado de Segurança nº 7.280 – Relator: Sr. Ministro Henrique D'Ávila.

Não cabe mandado de segurança sobre decisão do Tribunal de Contas que **nega aprovação às contas prestadas** por funcionário responsável por dinheiros públicos (grifou-se).

Em questão preliminar de mérito, assentou o Ministro Relator:

Conforme decidiu o Pretório Excelso, no mandado de segurança nº 6.960, decisão unânime, Relator o Senhor Ministro Ribeiro da Costa, não cabe mandado de segurança contra decisão do Tribunal de Contas que julgou contas de responsáveis por dinheiros públicos. Disse então o Sr. Ministro Ribeiro da Costa em seu voto: “A decisão sobre tomada de contas de gastos de dinheiros públicos, *constituindo ato específico do Tribunal de Contas da União, ex vi do*

---

<sup>104</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. Princípios Gerais de Direito Administrativo, 1ª ed. 1974, p. 172. Apud A. J. Ferreira Custódio, Rev. Dir. Administrativo, v. 185, Rio de Janeiro, FGV, jul/set, 1991, p. 66.

disposto no art. 77, n° II, da Constituição Federal, é insuscetível de impugnação pelo mandado de segurança, no concernente ao **próprio mérito do alcance apurado contra o responsável**, de vez que não cabe concluir, de plano, sobre a ilegalidade desse ato, salvo se formalmente eivado de nulidade substancial, o que, na espécie, não é objeto da controvérsia.”

[---] na realidade, o Tribunal de Contas, quando da tomada de contas de responsáveis por dinheiros públicos pratica **ato insuscetível de impugnação na via judicial, a não ser quanto ao seu aspecto formal, ou ilegalidade manifesta**.<sup>105</sup>(grifou-se).

Na mesma direção o Recurso Extraordinário n° 55.821 – Pr. Relator o Ministro Victor Nunes, no qual, aliás, figura como um dos recorrentes o Tribunal de Contas do Estado do Paraná pugnando pela integridade de sua decisão.

EMENTA: 1) Mandado de Segurança. Legitimidade ativa de pessoa jurídica, mesmo de direito público. Superada, pela praxe posterior, a interpretação restritiva de alguns acórdãos [...]

2) [...]

3) Tribunal de Contas. Julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos. **Competência exclusiva**, salvo nulidade por irregularidade formal grave (MS 6.960, 1959). Ou manifesta ilegalidade (MS 7.280, 1960)<sup>106</sup>

Porém, se se quiser ir mais longe, veja-se a decisão do mesmo Supremo Tribunal Federal na vigência da primeira Carta republicana, de 1891, que deu existência constitucional ao Tribunal de Contas, em decisão de 5 de abril de 1905:

A precedência da tomada de contas dos exatores da Fazenda Pública por um Tribunal de fiscalização financeira à apuração da responsabilidade criminal dos mesmos pelo Poder Judiciário é um postulado jurídico, que assenta sobre duas razões, uma de fato e outra de Direito, quais:

a) A conveniência de ser liquidado o alcance ou *deficit* da conta do exator *por funcionários administrativos dotados dos conhecimentos de contabilidade e escrituração públicas e exercitados*

---

<sup>105</sup> Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur76392/false>

<sup>106</sup> Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur107102/false>

*na prática de seu cálculo e na aplicação das suas leis especiais, juízo sem dúvida mais capaz e seguro que os Tribunais judiciais [...]*

b) o princípio da separação dos poderes políticos, em virtude do qual pertence unicamente à administração ou a um Tribunal especial de justiça financeira, que é afinal órgão administrativo, a competência legal para conhecer das contas da gestão financeira, verificar a responsabilidade dos exatores perante o Estado e apurar o *quantum do deficit*

A precedência da tomada de contas administrativa à apuração da responsabilidade penal [...] Em nossa legislação, se ao *Tribunal de Contas* é conferido o poder de tomar definitivamente as contas dos responsáveis, também às autoridades administrativas confere a atribuição de verificar previamente os alcances, tomar as providências assecuratórias dos interesses da Fazenda e promover a responsabilidade penal dos exatores em falta<sup>107</sup>(grifou-se).

Com fundamento na decisão, Cláudio Pacheco põe em evidência o óbvio:

Sustentamos ainda que também o Juízo criminal, em que se procede contra o responsável, deve respeitar a decisão afirmativa do Tribunal de Contas sobre a existência do elemento material do crime de peculato, embora possa absolver o acusado pela falta do elemento moral ou por qualquer outra dirimente. Também entendemos ser decorrência da função jurisdicional do Tribunal de Contas a necessidade de que haja o prévio julgamento afirmativo do desvio ou alcance, por este órgão, para que se possa proceder, civil ou criminalmente, contra o responsável.<sup>108</sup>

Nos demais casos, a revisão judicial é frequente, relativizando a eficácia das decisões provenientes daquele Tribunal que, agindo com independência e desenvoltura, não raro, excessiva, às vezes confronta decisões do próprio Supremo Tribunal Federal que, compelido por coação suplicante, em intervenção corretiva, restaura a autoridade de seus julgados. Os precedentes estão no repositório da jurisprudência pretoriana superior. Tal assim ocorreu, por exemplo, no mandado de Segurança n. 35.512 – DF, que gerou o Ag. Reg. Na Reclamação 39.497 – Distrito Federal – Relator Min. Ricardo Lewandowski, no

---

<sup>107</sup> AZEVEDO, José Afonso Mendonça de. A Constituição Federal Interpretada pelo Supremo Tribunal Federal, Niterói, 1925, p. 523/4, nº 1.976, coleção obras raras, disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/725>

<sup>108</sup> PACHECO, Cláudio, ob. cit. p. 143.

qual o Tribunal de Contas da União, por via de agravo regimental, sem sucesso, manejou para conservar hígido acórdão de sua emissão impugnado por mandado de segurança.

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTA ESPECIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA RECONHECIDA EM DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO JÁ EM CURSO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO<sup>109</sup>

Trechos do voto em que o Min. Relator reafirma a natureza da decisão do Tribunal de Contas:

Com efeito, o Tribunal de Contas da União, deliberando por autorizar essa injustificável autuação de novo processo apartado de tomada de contas especial, em desfavor do ora reclamante, arvorou-se ainda, de forma ilegítima, reafirme-se, à condição de órgão jurisdicional, driblando, num repugnante e descabido contorcionismo interpretativo, o cumprimento da Decisão dessa Colenda Corte no citado Mandado de Segurança.

[...]

Isso vem reforçar a assertiva de que os julgamentos dos Tribunais de Contas e, no que interessa, do Tribunal de Contas da União – TCU, dentro do amplo leque de atribuições que lhe compete, não possui natureza **jurídica judicial**. Seus julgamentos são essencialmente de **natureza jurídica administrativa** (grifou-se) [...]

A compreensão equivocada que anima o desempenho do Tribunal de Contas da União sobre titularizar jurisdição equivalente ou assemelhada àquela que a Constituição conferiu ao Poder Judiciário para declarar a

---

<sup>109</sup> 1 – O acórdão do TCU determinou a formação de processo administrativo para avaliarem, efetivamente, a eventual responsabilização do agravado para o ressarcimento do dano ao erário, **contrariando, assim, autoridade desta Corte no MS 35.512/DF, uma vez que houve a concessão da segurança** (grifou-se) para declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação às infrações imputadas a ele, destacando-se que a União poderia perseguir os valores referentes aos ressarcimento dos danos na esfera judicial. <https://jurisprudencia.stf.jus.br>

inconstitucionalidade de lei, tudo parece indicar vir do sistema constitucional precedente, na formatação que lhe deu a Constituição de 1946, exatamente quando o Supremo Tribunal Federal, no distante ano de 1963, sumulou o entendimento de que: *O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público*. Súmula nº 347, que surgiu escorada (segundo sítio do STF) em recurso no Mandado de Segurança nº 8.372 – Ceará, sob a Ementa: “Não ofende direito líquido e certo o ato do Tribunal de Contas que nega registro à aposentadoria fundada em lei revogada. Recurso não provido”<sup>110</sup>.

Tem-se por necessário fazer um pequeno recorte histórico sobre os controles de constitucionalidade vigentes no Brasil, antes de prosseguir no exame do problema posto, como segue.

O controle de constitucionalidade, como primeiro se conheceu, tem raízes no Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890 (artigo 9º), logo consagrado na primeira Constituição da República, artigo 59, no modelo de controle difuso,<sup>111</sup> já que na Carta anterior, a Imperial de 1824, o “controle de constitucionalidade” competia ao Poder Legislativo, encarregado de: *fazer as leis, interpretá-las, suspendê-las*, e ainda *velar na guarda da Constituição* (art. 15). Pimenta Bueno, o grande juriconsulto do Império, era dedicado defensor dessa fórmula.<sup>112</sup>

Na época, em tema de arguição de inconstitucionalidade, ainda não se tinha adotado o controle abstrato que surgiu na Emenda Constitucional nº 16, de 1965. Com a Constituição de 1988 veio a mudança radical pela ampla

---

<sup>110</sup> O voto é de uma despreensão quase religiosa: são dezesseis linhas; o relatório doze. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur311587/false>

<sup>111</sup> Luís Roberto Barroso, *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*, São Paulo, Editora Saraiva, 2004, p. 71 “O controle judicial incidental de constitucionalidade também dito *incidenter tantum*, por via de defesa, por via de exceção ou sistema americano, integra a tradição brasileira desde o início da República, tendo figurado expressamente na Constituição de 1891. Sem embargo da expansão do controle por via de ação direta, nos últimos anos, o controle incidental ainda é a única via acessível ao cidadão comum para a tutela de seus direitos

<sup>112</sup> BUENO, José Antonio Pimenta, *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição*, Rio de Janeiro, Senado Federal, 1857, p. 70, “Só o poder que faz a lei é o único competente para declarar por via de autoridade ou disposição geral obrigatória o pensamento, o preceito dela. Só ele e exclusivamente ele é quem tem o direito de interpretar o seu próprio ato, suas próprias vistas, sua vontade e seus fins. Nenhum outro poder tem o direito de interpretar por igual modo, já porque nenhuma lei lhe deu essa faculdade, já porque seria absurda a que lhe desse. Primeiramente é visível que nenhum outro poder é o depositário real da vontade e inteligência do legislador” [...]

legitimação conferida ao controle abstrato “com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal”<sup>113</sup>

O permissivo que a mencionada Súmula 347 concedeu ao Tribunal com a nova ordem constitucional, ficou prejudicada. Vale dizer: nenhuma instituição administrativa, incluídos os Tribunais de Contas, segundo decisões da Corte Suprema, tem a faculdade de apreciar a constitucionalidade das leis. E isso restou mais evidente no julgamento do MS 35500/DF, conforme se verá adiante.

O controle difuso ou incidental – em que se insere a Súmula 347 -, abeberado no constitucionalismo americano, atravessou todas as constituições posteriores como único, até o advento da Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965, que introduziu, no ordenamento jurídico-constitucional, o controle abstrato ou concentrado, de inspiração austríaca conduzida pelo gênio de Kelsen. O Brasil, então, em tema de controle de constitucionalidade, ficou com os dois sistemas, este adventício, e o primitivo de assinalada matriz norte-americana.

Logo nos primeiros meses de vigência da alteração inovadora trazida pela emenda constitucional, dois eminentes ministros da Corte Suprema, Gonçalves de Oliveira e Carlos Medeiros, no MS 15.886 – DF, julgado em 26.05.1965, engastaram em seus respectivos votos, lições de extrema precisão. O primeiro a exprimir que:

A meu ver, a questão diz respeito à elaboração legislativa. A lei é iniciada e votada pelo Congresso Nacional, depois sobe à sanção. Se o Presidente da República, o Governador [...] *sanciona a lei, parece claro que nem ele nem qualquer funcionário administrativo poderá descumpri-la, sob o fundamento de que é inconstitucional*. O momento preciso para repudiar a lei seria a sanção. O Poder Executivo aporia o veto, então a lei voltaria ao Congresso [...] e seria mantida ou não a proposição com o voto qualificado. Este é o nosso regime constitucional.

Portanto, em princípio, a regra é que, sancionando o Presidente da República a lei, ele supre quaisquer deficiências no trânsito, nas normas legislativas. Teve o momento que a *Constituição lhe*

---

<sup>113</sup> MS 25888- Medida Cautelar/DF, Gilmar Mendes, p. 21. Disponível: <https://www.senado.leg.br/comissoes/documentos/SSCEPI/DOC070.pdf>

*consagrou para dizer se a proposição era constitucional ou inconstitucional. Se não usou do seu poder, parece claro que se dá o consenso pelo Executivo de que a norma seja constitucional. Se o Presidente, no entanto veta [...] e o seu veto é rejeitado pelo Congresso Nacional [...] O Poder Executivo, o Presidente da República pode opor-se ao cumprimento dessa lei? Entendi, como Consultor Geral da República, que poderia essa lei ser levada ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal, através do Procurador Geral da República [...] Este princípio só surge agora como *direito novo*, pela *Emenda Constitucional n° 16*.*

[...]. Sempre assim votei aqui no Supremo Tribunal Federal[...] O Presidente da República, opondo-se ao cumprimento da lei, estaria usando de um veto tardio, o que não lhe é reconhecido pela nossa Constituição.<sup>114</sup>(grifou-se).

Carlos Medeiros Silva, o outro ministro, expõe no voto sua experiência pessoal de quando exerceu o cargo de Consultor Geral da República, isso em 1951, a dizer que teve a oportunidade de emitir parecer já sustentando a tese de o Presidente da República estar obrigado a cumprir as leis, ainda que entendesse que essas leis estivessem maculadas da eiva de inconstitucionalidade, para, em seguida, encartar no voto trecho de um outro proferido em Turma, do qual vem em lógica irretorquível, primorosa lição:

A doutrina de que o Poder Executivo pode negar cumprimento à lei, por julgá-la inconstitucional, não me parece bem fundada, *data venia* dos eminentes juristas que sustentam aquela faculdade, ou direito, como opinam outros.

Toda lei posta em vigor, mediante sanção ou promulgação, goza de presunção de constitucionalidade [...] o Presidente da República presta compromisso, no ato de sua posse de [...] e observar as suas leis (art. 83, parágrafo único da Constituição).

[...]. Mas ao Executivo, que não pode revogar a lei, elaborada pelo Legislativo, o que deve fazer, segundo o compromisso constitucional, é observar e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução. **Não pode desvincular-se, por ato unilateral**, mesmo que tenha arguido, por ocasião do veto, a inconstitucionalidade do **projeto**, desde que ele se **transformou em lei**, as **reservas ficam no plano subjetivo, das opiniões pessoais**,

---

<sup>114</sup> Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur152887/false>

que não podem arredar o compromisso constitucional de observar as leis.

Negando cumprimento ao texto legal o que o Executivo faz é negar-lhe vigência, quando ele está em vigor por determinação do órgão constitucional competente, mediante sanção ou promulgação – é opor-lhe novo veto, fora do tempo e agora ao texto legal.

**A doutrina de repúdio à observância da Lei pode se tornar subversiva da ordem jurídica, quando houver sucessão de chefe do Executivo, inconformados com atos de sanção de seu antecessor, por motivos meramente políticos e de caráter subjetivo.**

[...] E tanto era insegura a posição do Executivo, que a Emenda Constitucional foi promulgada, para remediar situações críticas e tomou o n° 16, de 26.11.65. [...] se incluiu na competência desse Egrégio Tribunal, o julgamento de representação, do Procurador Geral da República, contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativas federal ou estadual.

A solução, agora, se afina com o sistema constitucional – ao Executivo inconformado, caberá tomar a iniciativa diretamente junto ao Judiciário, para repudiar as leis inconstitucionais, por intermédio do seu representante qualificado. [...]

Queria fazer um aditamento às judiciosas e brilhantes considerações do emin. Relator. S. Exa. Invocou, autores americanos o no sentido de legitimar a **interpretação da Constituição por parte do Executivo**. Mas uma coisa é **interpretar a Constituição e outra é declarar a lei inconstitucional**. Parece-me aí uma gradação. Repudiar a lei, eu, pelo menos, nas minhas leituras de direito constitucional americano, nunca encontrei uma afirmação positiva em que o governo pudesse repudiar uma lei por inconstitucional.

Parece-me, *data venia*, que a invocação é um tanto genérica e imprecisa. **No poder de interpretar a Constituição, não se deve entender, necessariamente ou implicitamente o de repudiar lei por inconstitucionalidade**<sup>115</sup>. (grifou-se)

Encerrando o recorte e migrando para um passado mais recente, assinala-se que com a adoção do controle abstrato, quando teve oportunidade, o Supremo Tribunal Federal passou a questionar, em várias decisões, a validade do enunciado objeto de súmula em questão, entendendo-o incompatível – como já o fora com a prefalada emenda de 1965 - com a atual Constituição, que operou alterações profundas no sistema, entre elas elastecendo o elenco de pessoas

---

<sup>115</sup> Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur152887/false>

legitimadas a propor ação de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, pela via do controle paralelo ao difuso. Uma dessas manifestações derogatórias sustentando a perda de eficácia da Súmula, veio do Ministro Gilmar Mendes na concessão de medida cautelar no Mandado de Segurança nº 25.888:

Não me impressiona o teor da Súmula nº 347 desta Corte, segundo a qual [...] A referida regra sumular foi aprovada na Sessão Plenária de 13.12.1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual. Até o advento da Emenda Constitucional nº 16, de 1965, que introduziu em nosso sistema o controle abstrato de normas, admitia-se como legítima a recusa, por parte de órgãos não-jurisdicionais, à aplicação da lei considerada inconstitucional.

No entanto, é preciso levar em conta que o texto constitucional de 1988 introduziu uma mudança radical no nosso sistema de controle de constitucionalidade. Em escritos doutrinários, tenho enfatizado que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil. Parece intuitivo que, ao ampliar de forma significativa, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade. A amplitude do direito de propositura faz com que até mesmo pleitos tipicamente individuais sejam submetidos ao Supremo Tribunal Federal mediante ação direta de inconstitucionalidade<sup>116</sup>.

Dez anos após essa manifestação – que se juntou a outras anteriores – acerca do já fragilizado enunciado da dita súmula, por não se conformar à nova ordem constitucional, o pleno do Supremo Tribunal Federal, por ampla maioria, pronunciou-se de forma definitiva a não deixar dúvidas em relação à impossibilidade de sua aplicação, como espargido em toda a extensão do voto condutor do respectivo acórdão. O rígido e histórico episódio judiciário está

---

<sup>116</sup>MS25.888

<https://www.senado.leg.br/comissoes/documentos/SSCEPI/DOC070.pdf>

disponível:

exposto no **MS nº 35410**<sup>117</sup>, cuja essencialidade esclarecedora impõe irrecusável transcrição da ementa e trechos do voto que a gerou.

EMENTA: Constitucional e administrativo. Impossibilidade de exercício de controle de constitucionalidade com efeitos erga omnes e vinculantes pelo Tribunal de Contas da União. Decisão de afastamento genérico e definitivo da eficácia de dispositivos legais sobre pagamento de “bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira” a inativos e pensionistas instituído pela Lei 13.464/2017. Mandado de Segurança coletivo procedente. Ordem concedida.

1 – O **Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeito erga omnes e vinculantes** no âmbito de toda a Administração Pública Federal.

2 – Decisão do TCU que acarretou total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei nº 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal.

3 – **Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas** trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentemente a aplicação de uma lei federal.

4 – Concessão da ordem [...]

Embora se reconheça a inexistência de submissão do Tribunal de Contas da União aos demais Poderes instituídos, tendo autonomia na realização técnica de sua função fiscalizadora, há de se reconhecer a **limitação constitucional de tal competência** ao exercício de atos de verificação, fiscalização e julgamento de contas, nos termos do art. 71 da Constituição Federal. É, assim, órgão técnico de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, com competência funcional claramente estabelecida pela Constituição Federal, **não se admitindo o extrapolamento de tais limites sob pena de usurpação no caso, de competência específica do Poder Judiciário** [...] É **inconcebível** a hipótese de o **Tribunal de Contas, órgão sem qualquer função jurisdicional**, permanecer a **exercer controle de constitucionalidade** [...] sob o **pretense argumento** de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula 347, do STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, **ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988** [...] O exercício dessa competência jurisdicional pelo TCU acarretaria triplo desrespeito ao texto maior, **atentando** contra o

---

<sup>117</sup> MS 35410. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446764/false>

**Poder Legislativo**, quanto, contra as **competências jurisdicionais** do **Judiciário e as competências de nossa Corte Suprema** [...], portanto, além do **exercício não permitido de função jurisdicional**, clara hipótese de transcendência dos efeitos do controle difuso, com usurpação cumulativa das competências, constitucionais exclusivas tanto do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL [...] quanto do Senado Federal [...] Em outras palavras, o TCU estará retirando do ordenamento jurídico os §§ 2º e 3º da Medida Provisória 765/2016 [...] Trata-se da denominada transcendência dos efeitos do controle **difuso que o próprio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL não permitiu a si mesmo**, autolimitando-se no julgamento da Reclamação 4335/AC, julgada em [...] por entender que a Corte Suprema não poderia invadir a competência constitucional do Senado Federal, prevista no artigo 52, X, do texto atual [...] A **Constituição Federal não permite**, sob pena de desrespeito aos artigos 52, inciso X, e 102, I, “a”, **ao Tribunal de Contas da União** o exercício do controle difuso de constitucionalidade, mesmo que, repita-se, seja **eufemisticamente, denominado de competência administrativa** de deixar de aplicar a lei vigente e eficaz no caso concreto com reflexo amplo e geral para todos os órgãos da administração pública federal ( grifou-se).

A veemência que foi empregada e se alonga em todo percurso da decisão, até então sem precedentes no Supremo Tribunal Federal, indubitavelmente servirá de franco desestímulo a que o Tribunal de Contas da União, tanto quanto seus assemelhados nas subunidades nacionais, venha a exercer, doravante, um poder que lhe fora antes concedido por mero favor jurisprudencial – com apoio de certa doutrina – já que Constituição alguma na República previu que instituições administrativas e até mesmo os dois outros Poderes, compartissem com o Judiciário a prerrogativa de declarar ou negar aplicação de lei, sob o pretexto de inconstitucionalidade.

Pois mesmo depois da Emenda Constitucional 16 à Constituição de 1946 e agora na vigência da Constituição de 1988, ainda há doutrinadores, alguns de certo prestígio, que concebem a permanência da tese assaz extravagante, indiferentes não só ao teor da modificação operada na Constituição, como ainda, lateralmente, ao princípio fundante da divisão de Poderes, característica do Estado Democrático de Direito, da necessária harmonia que deve pautar a coexistência tripartite e a visível usurpação da competência do Judiciário.

De fato, tudo considerado, é inaceitável e não há mais espaço, como bem declara o *decisum*, que um órgão administrativo como o é o Tribunal de Contas possa afrontar o Congresso Nacional e invadir a competência do Supremo Tribunal Federal, para negar vigência a uma lei derivada de projeto regularmente votado nas duas Casas do Congresso Nacional, devidamente sancionado e promulgado.

Há, porém, ainda no Supremo, minoria inexpressiva (dois votos, um sem fundamentação) que persiste fiel à jurisprudência, àquela altura já controversa, construída antes da Emenda nº 16. Atualmente, em abono ao pensamento minoritário, fazem uma espécie de *tabula rasa* (consta em um voto vencido) da concepção de Haberle<sup>118</sup>:

A interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta. Todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, estão nela envolvidas, sendo ela, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador ou constituinte dessa sociedade. Os critérios de interpretação constitucional hão de ser tanto mais abertos quanto pluralista for a sociedade<sup>119</sup>.

Feito o registro da dissidência, e a tempo de encerrar o presente capítulo, alinhando conclusivamente, diante de tudo largamente exposto, que: a) o Tribunal de Contas da União, como os dos Estados e Municípios, é instituição, sem prejuízo de sua relevância, meramente administrativa que não detém jurisdição judicial, privativa do Poder Judiciário; b) conseqüentemente suas decisões não fazem coisa julgada, sujeitas que estão à revisão judicial; c) com a

---

<sup>118</sup> HABERLE, Peter, *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição*, Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 13.

<sup>119</sup> Isso talvez para a realidade alemã, diferente da brasileira: a Constituição aos 34 anos, até fevereiro de 2022, já tinha recebido 115 emendas constitucionais, contém nas disposições permanentes 245 artigos, texto original.

Em 2018, segundo dados do governo, o Brasil tinha 11,3 milhões de “analfabetos absolutos” e 38 milhões de analfabetos funcionais (pessoas que não superam o nível rudimentar de proficiência)

Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-09/analfabetismo-resiste-no-brasil-e-no-mundo-do-seculo-21>

E 50 milhões vivendo na linha de pobreza.

Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/tags/linha-da-pobreza>

Com esses indicadores sociais espalhados em 8.516.000km<sup>2</sup> importar algumas teses é temerário.

superação do enunciado objeto da Súmula 347 pela Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965, mais ainda pela entrada em vigor da Constituição de 1988, e sobretudo pela decisão do STF, seu intérprete qualificado com efeito cogente, consubstanciada no acórdão *sus*o referido, não mais pode declarar a inconstitucionalidade de lei, sob os pretextos que queira indicar.

## **8. Controle da Administração e Criação do Tribunal de Contas da União**

As instituições de Estado, como indicam os anais da História, não nascem prontas: evoluem lentamente, aprimoram-se umas; outras fenecem, não dão certo ou são muitas vezes eliminadas à revelia do *establishment* por eventos históricos que não foram possíveis de ser contidos. A instituição Tribunal de Contas, como instrumento essencial do controle externo da Administração, está entre as bem-sucedidas no mundo, particularmente de longa tradição no velho continente, e já secular no Brasil, eis que está solidamente fincada no ordenamento jurídico-administrativo do país, depois de acidentada trajetória, sempre na dependência dos humores emanados do Legislativo e do Executivo.

Examina-se neste tópico sua evolução como agente do controle externo, com início nos primórdios da nação.

### **8.1. Antecedentes**

Vencido o longo período colonial e a época do Vice-Reino, em que a administração do Brasil estava sob o domínio da Coroa Portuguesa e vinculada a seus interesses imediatos; ciclo que vai terminar quando o Príncipe Regente D. João, para escapar do cerco napoleônico a Lisboa, comandado pelo general Jean Andoche Junot<sup>120</sup>, deixa Portugal rumo aos trópicos, e depois de fazer escala em Salvador, antiga capital, aporta na cidade do Rio de Janeiro em 7 de março de

---

<sup>120</sup> Ao determinar que Junot invadisse Portugal, Napoleão precipitou o Brasil como nação e logo depois país independente. Portugal, que certamente não teria condições de dominar essa imensidão territorial por muito tempo, também ganhou pela ruptura veloz e pacífica, diferente das perdas traumáticas de colônias no continente africano.

1808, com sua comitiva de cerca de 10/15.000 pessoas (os números são imprecisos).

A chegada da família real à colônia desencadeia múltiplas transformações de natureza política, econômica e social, vindo o Brasil a assumir a condição de nova sede da Monarquia Portuguesa, fato que, ao lado das transformações havidas, gera profundas consequências na administração local, pois que importantes cargos da burocracia do Império – como congêneres – são implantados e então já se tem uma administração independente e seu respectivo controle, uma vez que pouco depois de chegar:

D. João VI, por meio do Alvará de 28 de junho de 1808, instituiu o Erário Régio, encarregado de gerir o patrimônio real, e o Conselho da Fazenda, para tratar da administração dos fundos públicos. Além de criar esses dois órgãos, o Alvará determinava que a escrituração das contas da Real Fazenda seria executada pelo método das partidas dobradas, seguido pelas nações civilizadas.

Posteriormente, o Alvará real de 15 de julho de 1809 oficializou o ensino de Comércio no Brasil e consagrou José Antônio Lisboa, o Visconde de Cairu, como o primeiro professor de Contabilidade do País.

Tais mudanças foram pioneiras ao garantir as funções de controle sob o poder central, lançando as bases para a fiscalização das finanças públicas no Brasil, especialmente por parte do Conselho da Fazenda, órgão considerado o embrião do Tribunal de Contas da União<sup>121</sup>.

O Erário instituído tinha as mesmas prerrogativas, jurisdição e inspeção, autoridade, obrigações, e incumbências especificadas na Carta de Lei de 22 de dezembro de 1761, que estabeleceu o Real Erário de Lisboa. Este, criação do notável estadista Sebastião José de Carvalho Melo, o futuro Marquês de Pombal. O Conselho da Fazenda, criado no mesmo evento, por sua vez, passou a deter as mesmas prerrogativas, honras, privilégios, autoridade e jurisdição no Estado do Brasil que exercitava o Conselho da Fazenda de Portugal. Conselho, porém, que teve vida curta, pois logo foi extinto pela lei de 4 de outubro de 1831. “Ficando

---

<sup>121</sup> BRITTO, Cristina, Uma Breve História do Controle na Visão de um Tribunal Centenário, Salvador, P55 Edições, 2015, p. 15.

sua jurisdição contenciosa pertencendo aos juízes territoriais, com recurso para a Relação do distrito”<sup>122</sup>.

Com raras modificações, essa estrutura sobreviveu à dissolução do Reino Unido de Portugal Brasil e Algarves - a que o Brasil então fora elevado pela Carta de Lei de 16 de dezembro de 1815, deixando para trás o *status* de explorado vassalo da metrópole, - quando a ex-colônia, em 1822, declarou sua independência de Portugal - e, por certo tempo, a outorga da Constituição Imperial de 1824, na qual o art. 170 previa um tribunal debaixo de nome “Tesouro Nacional” e o art. 172<sup>123</sup> traçava um remoto esboço do que seria uma prestação de contas, tal como hoje a entendemos.

Tal estrutura era, contudo, na visão de alguns, inadequada e que não satisfazia aos novos tempos, tanto que em 23 junho de 1826, Felisberto Caldeira Brant, Visconde de Barbacena, e Senador do Império, secundado por José Inácio Borges, apresentou ao Senado projeto de lei com o propósito de fixar o número de secretarias de estado e suas respectivas atribuições, em obediência ao previsto no art. 131 da Constituição, disse ele. O texto, composto de onze artigos, no décimo, estipulou: “*Haverá um tribunal - de revisão de contas - com seu regimento*”. Pelo teor da redação, vê-se que o sistema de controle a ser adotado era o de controle posterior, somente. Nada sobre composição, jurisdição, atribuições, elementos provavelmente destinados a constar no aludido regimento. A ideia parecia apenas o aceno de uma pretensão projetada para um futuro incerto.

Pouco tempo depois, sessão de 5 de julho de 1826, Barbacena não poupou críticas ao sistema fazendário vigente:

Nada há mais monstruoso do que o atual sistema de administração da fazenda. É um só ministro quem tem tudo a seu cargo: ele arrecada todas as rendas da nação, ele manda pagar todas as

---

<sup>122</sup> CABRAL, Dilma, Memória da Administração Pública Brasileira. Disponível: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionário-período-colonial/158-conselho-da-fazenda-1808-1831>.

<sup>123</sup> Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos deputados anualmente, logo que estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas.

despesas, e depois ele mesmo no princípio do ano *julga* das suas contas do ano antecedente, e diz que estão na *devida ordem* (grifou-se).

Se nós pudéssemos descansar na palavra do Ministro; mas o mesmo Ministro não pode garantir a exatidão delas. Em fim, esta terrível administração de fazenda não toma conta a ninguém, porque ninguém dá conta<sup>124</sup>.

Ainda na mesma sessão, Manuel Jacinto Gama, Visconde de Baependy, Ministro da Fazenda, respondeu duramente às críticas de Barbacena, obtemperando no final que, se a pretendida criação do tribunal de revisão de contas se convertesse em tribunal de fiscalização das despesas públicas antes de serem feitas em todas e quaisquer repartições, poder-se-ia colher proveito, mas sendo destinado ao exames de contas e documentos, de nada serviria se não para introduzir novidade de sistema e aumentar despesa com os nele empregados<sup>125</sup>. A ideia não vingou.

Em 4 de outubro de 1831, período de governo da Regência Trina, com a abdicação de D. Pedro I, sobreveio a Lei n. 657, de organização do Tribunal do Tesouro Nacional, a ser composto de um Presidente, um Inspetor Geral, um Contador Geral e um Procurador Fiscal, estrutura demasiadamente reduzida para enfrentar uma miscelânea de atribuições a ele cometidas, dessa forma:

A direção e fiscalização da receita-despesa nacional; inspecionar a arrecadação, distribuição contabilidade de todas as rendas públicas; a Administração de todos os bens próprios da nação, que não estiverem por lei a cargo de outra repartição pública; receber a prestação de contas de todas as repartições que despendiam recursos da nação; propor as condições dos empréstimos que por lei houverem de ser contraídos; fixar as condições e terminar a arrematação dos contratos de receita e despesa na Corte e província do Rio de Janeiro; observar os efeitos dos tributos existentes e propor o que entender mais vantajoso à prosperidade da nação; exercer toda a jurisdição voluntária, que até agora exercia o extinto Conselho da Fazenda; examinar rigorosamente a arrecadação e distribuição das rendas nacionais da Corte e províncias do Império, podendo demitir ou aposentar todos os empregados de Fazenda que fossem reconhecidos como inaptos para o exercício das funções;

---

<sup>124</sup> Anais do Senado do Império, 1826, livro 2, p. 42. Disponível: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Imperio/1826/1826%20Livro%203.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Imperio/1826/1826%20Livro%203.pdf)

<sup>125</sup> Anais do Senado do Império, 1826, livro 2, p. 48. Idem.

inspecionar os oficiais das diferentes repartições da Fazenda, assim como todos aqueles que tivessem a seu cargo receita e despesa de recursos públicos<sup>126</sup>

Esquadrinhados os dispositivos da lei, constata-se claramente ter sido o Tribunal uma instituição subordinada e de exclusivo interesse do Poder Executivo, a começar da autoridade que tinha a obrigação de presidi-lo: o Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, subtraindo-lhe, por consequência, os atributos essenciais a qualquer tribunal, quais sejam: isenção e independência. E assim seguiu-se até o advento da República, pois todas as iniciativas durante o Império, para que a nação tivesse um Tribunal de Contas, restaram frustradas, pois além do projeto Barbacena, Manoel Alves Branco, Visconde de Caravelas, Ministro da Fazenda, em 1845, apresentou um outro, esse sim, dotado de imediata organicidade, - o que faltou ao projeto Caldeira Brant -, criando um tribunal com a competência de julgar as contas de todos os responsáveis, sem distinguir ministérios, decretar prisão dos faltosos e, ainda, submeter à consideração do Imperador consultas, sobretudo se visassem a abonar despesas secretas que aparecessem em alguma conta, ou outros negócios que, pela importância e gravidade, merecessem aprovação imperial.<sup>127</sup> Pois mesmo assim, sem afetar as atribuições do estabelecido Tribunal do Tesouro Nacional, o projeto Alves Branco não logrou aprovação.

Para Ruy Barbosa, Alves Branco foi um dos maiores Ministros do Império, e sobre o projeto, que disse traçado em moldes assaz arrojados, lembrou que submetido à Comissão de Finanças de Fazenda na Câmara dos Deputados, mereceu parecer favorável apenas com uma emenda.

“Mas, como não é de estranhar, atenta à importância do assunto, a ideia adormeceu, na mesa da Câmara, desse bom sono de que raramente acordavam as ideias úteis, especialmente as que podiam criar incômodos à liberdade da politicagem eleitoral. E quarenta e

---

<sup>126</sup> Guia da Administração Brasileira – Império e Governo Provisório, Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 2017, p. 93.  
<http://mapa.arquivonacional.gov.br/images/publicacoes/guia/guia/assets/basic-html/page-1.html#>

<sup>127</sup> CASTRO, Viveiros, Tratado da Ciência da Administração e Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Jacintho Ribeiro dos Santos, Livreiro-Editor, 1914, p. 695/6.

cinco anos deixou a Monarquia entregue o grande pensamento ao pó protetor dos arquivos parlamentares.”<sup>128</sup>

A doutrina também se ocupava do assunto tribunal de contas, manifestando suas preocupações. Paulino José Soares de Sousa, Visconde do Uruguay, dele falando em relação às Assembleias Provinciais:

As Assembleias provinciais são impróprias para verificar a tomada de contas, tarefa tediosa, miúda, que requer muito tempo, assídua paciência, e conhecimentos especiais. A política e discussões apaixonadas, e variados assuntos não lhes deixam frequentemente tempo para fazer orçamento, quanto mais para tomarem contas! [...] favorece ou hostiliza esse ou aquele interesse pessoal [...] por isso essas corporações são impróprias para tomarem contas, enxertando paixões pessoais e políticas em assuntos meramente administrativos que requerem calma, imparcialidade independência, tempo, exames detidos, conhecimentos especiais e práticos [...] Não tem os empregados das Tesourarias a posição e independência que requer um Tribunal de Contas[...] A primeira e indispensável qualidade que devem ter os membros de um Tribunal de Contas é uma inteira independência, principalmente daqueles cujas contas tomam [...] Não deve ser tão diminuto o número de membros de um semelhante Tribunal [...] Já demonstrei no meu Ensaio sobre o Direito Administrativo que nossa organização administrativa[...]<sup>129</sup>

José Antonio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente, respeitado jurista, com a mesma clarividência compartilha o diagnóstico advogando a criação do tribunal especializado, ao dizer que:

É de suma necessidade a criação de um Tribunal de Contas, devidamente organizado, que examine e compare a fidelidade das despesas com os créditos votados, as receitas com as leis do imposto, que perscrute e siga pelo testemunho de documentos autênticos em todos os seus movimentos a aplicação e emprego dos valores do Estado e que enfim possa assegurar a realidade e

---

<sup>128</sup> Revista do TCU n. 92, 1999, p. 256

<sup>129</sup> SOUSA, Paulino José Soares Visconde do Uruguay. Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil, Rio de Janeiro, B. L. Garnier, Livreiro Editor, 1865, p. 344/5.

legalidade das contas. Sem esse poderoso auxiliar nada conseguirão as Câmaras.<sup>130</sup>

Outros grandes luminares do Império, entre eles, Miguel Calmon Almeida, Marquês de Abrantes; Afonso Celso, Visconde de Ouro Preto e ainda José Martiniano de Alencar, então Deputado em 1861, propunha à Câmara:

A criação, pois, de um Tribunal de Contas, composto de membros vitalícios bem remunerados, incompatíveis com quaisquer cargos de nomeação do Poder Executivo, responsáveis perante o Supremo Tribunal de Justiça, quando esta Câmara decreta a sua acusação [...] Um Tribunal, quanto à despesa pública, garante a estrita e severa economia dos dinheiros do Estado e põe a salvo da calúnia a probidade da administração<sup>131</sup>.

Também Gaspar Silveira Martins, entre os notáveis do Império, em 1878 Ministro da Fazenda em documento enviado à Assembleia Geral Legislativa, afirmava ser de necessidade imprescindível a criação do Tribunal de Contas para regenerar as finanças<sup>132</sup> João Alfredo Correia de Oliveira, o último Ministro da Fazenda do Império, igualmente em relatório à Assembleia Geral, pleiteou a criação de um Tribunal de Contas, para garantir a “boa administração dos dinheiros públicos”<sup>133</sup>

Mas, tudo em vão, todas as tentativas de criação de um órgão de contas restaram frustradas.

O Império teve os seus estadistas, mas, também, os seus contrários. João Barbalho Uchôa Cavalcanti desvela a razão de tanto insucesso.

Coube à República a realização premeditada por aqueles grandes vultos, da instituição sem a qual, as leis de despesas são simulacros e a responsabilidade do emprego dos dinheiros públicos

---

<sup>130</sup> BUENO, José Antônio Pimenta, Direito Público Brasileiro, e análise da Constituição do Império, Rio de Janeiro, Tipografia Imp. E Const. De J. Villeneuve e C., 1857, p. 90.

<sup>131</sup> BARBOSA, Eurico. Ruy Barbosa e o ideal do Tribunal de Contas, Goiânia, Editora Kelps, 2001, p. 142

<sup>132</sup> LOPES, Alfredo Cecílio. Ensaio Sobre o Tribunal de Contas, São Paulo, p. 216, *apud* Edson Simões Tribunaais de Contas, Controle Externo das Contas Públicas, São Paulo, Saraiva, 2014, p. 58.

<sup>133</sup> SIMÕES, Edson, ob. cit. p. 59

uma simples ficção. O decreto do governo provisório, nº 966 A, de 7 de novembro criou um “Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República”.

Mas a função, de si mesmo austera, corretora meticulosa, do tribunal de contas é de antipatias e desforços. O parlamento imperial nunca quis que existisse esse fiscal esmerilhador, indiscreto, incompatível com as *facilidades* dos ministros e *exigências* dos deputados. E na república algum presidente poderia acaso contrariar-se com esse obstáculo a suas facilidades no modo de empregar os dinheiros públicos<sup>134</sup> [...]

De fato, foi realmente o que sucedeu; proclamada à República em 15 de novembro de 1889, com o golpe de Estado tramado pelos republicanos liderados pelo marechal Deodoro da Fonseca, um ano depois, o condestável do novo regime expediu o Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, instituindo o Tribunal de Contas da União, para o exame, revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República. Era o velho projeto de Manoel Alves Branco inspirando a Iniciativa de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do então denominado Governo Provisório, que na respectiva Exposição de Motivos consignou:

[...] nenhuma instituição é mais relevante para o movimento do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos. O primeiro dos requisitos para a estabilidade de qualquer forma de governo constitucional consiste em que o orçamento deixe de ser uma simples combinação formal, como mais ou menos tem sido sempre, entre nós, e revista o caráter de uma realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes. Cumpre acautelar e vencer esses excessos, quer se traduzam em atentados contra a lei, inspirados em aspirações opostas ao interesse geral, quer se originem em aspirações de utilidade pública, não contidas nas raias fixadas à despesa pela delimitação parlamentar. [...] que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de Magistratura intermediária à administração e à legislatura, que colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias –

---

<sup>134</sup> CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa, Constituição Federal Brasileira, 1891: comentada, ed. Fac-similar, Brasília, Senado Federal, 2002, p. 361.

contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.<sup>135</sup>

Previra o diploma que todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou aviso dos diferentes ministérios suscetíveis de criarem despesas, ou interessar às finanças da República, para poderem ter publicidade e execução, estavam sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas para registro apondo-lhes o seu “visto” quando reconhecido que não violassem disposição de leis nem excedessem os créditos votados pelo Poder Legislativo, quer dizer optou, com ressalvas, pelo controle prévio de origem italiana, o mais perfeito na opinião de Ruy. Isto depois de examinar os dois sistemas de controles prevaletentes. Para o francês e seus seguidores “a fiscalização se limita a impedir que as despesas sejam ordenadas, ou pagas, além das faculdades do orçamento.” Enquanto o escolhido “vai, mas longe: antecipa-se ao abuso, atalhando em sua origem os atos do poder executivo suscetíveis de gerar despesa ilegal.”

Tribunal criado, mas não implantado<sup>136</sup>, o que só veio a acontecer depois da promulgação da Constituição de 1891, que o previra no art. 89, a primeira republicana, isso em 17 de janeiro de 1893, com os esforços de Serzedello Corrêa, Ministro da Fazenda do governo Floriano Peixoto,<sup>137</sup><sup>138</sup> depois preso por ordem deste, que ameaçava também mandar prender os ministros do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>135</sup> Revista do TCU n. 92, 1999, p. 253

<sup>136</sup> A implantação do tribunal foi boicotada pelo sucessor de Ruy no Ministério da Fazenda, Tristão de Alencar Araripe, informa Pontes de Miranda no seu Comentários à Constituição de 1946, tomo III, p. 14.

<sup>137</sup> Logo depois, em 27 de abril do mesmo ano, Serzedello pediu demissão por discordar do Presidente que extinguiu a fiscalização prévia por decreto. Lavrou no pedido: “Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples chancelaria do Ministério da Fazenda, tiram-lhe a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao governo a prática de todos os abusos[...] Se a função do Tribunal é apenas de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas [...] eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.” Clóvis Morais Rego, Serzedello Corrêa Homem de Pensamento, Belém, Editora Cejup, 2008, p. 58.

<sup>138</sup> Floriano Peixoto, alcunhado o “Marechal de Ferro” era um homem despótico e mesquinho: “a face negativa de seu governo, quando decidiu resolver *manu militari* todas as ocorrências sociais de maneira pessoal ...sua decisão e sua palavra eram a espada...O padre Manoel de Carvalho via-o como um idiota desengonçado, de modos aparvalhados, fisionomia apatetada e boca desdentada. Floriano, o marechal implacável, J. Natale Netto, Osasco, Novo Século Editora, 2008, p. 125/6.

Promulgou-se então a Lei nº 23, de 30.10. 1891, vinculando o Tribunal de Contas ao Ministério da Fazenda e prevendo a extinção do Tribunal do Tesouro, cujas atribuições seriam assumidas pelo novo órgão. Então, até aqui, em curto espaço de tempo republicano, três textos legais tratavam da atribulada instituição, o Decreto n. 966-A de Ruy, que não fora revogado, o art. 89 da Constituição e artigos 2º e 10º da lei *supra*.

Em 17 de dezembro do mesmo ano, surge o Decreto 1.166 de “regulamento para execução da Lei n. 23 de 30 de outubro de 1891” em condição provisória até aprovação definitiva do Congresso. Novamente fixando a criação do Tribunal de Contas, artigo 18 e, nos demais a dizer sobre: a investidura de seus membros, em número de cinco, de livre nomeação do Presidente da República, além de pessoal administrativo; jurisdição sobre todos os responsáveis por dinheiros e valores públicos; verificação de todas as ordens e contas autorizadas pelos ministérios, registrando as que se reconhecem legais e, mediante exposição motivada, recusar as demais; julgar em única instância as contas de todas as repartições, empregados e demais responsáveis por dinheiros público; propor ao ministro da fazenda a prisão dos omissos e remissos em fazer as entradas de dinheiros nos prazos legais; expedir relatório ao Ministro da Fazenda. Além de outros predicativos como referido no capítulo 3.1 - O sistema adotado pelo Decreto foi o de controle prévio, com *veto absoluto*.

Submetido o texto à apreciação do Congresso, o *veto absoluto* foi mitigado, como esclarece Pontes de Miranda:

No Congresso Nacional, o Decreto nº 1.166 foi objeto de grandes discussões, havendo inimigos radicais do veto absoluto, como Alfredo Torres, e defensores dele, como Leopoldo Bulhões. Adotou-se limitação da recusa absoluta a três casos: a) quando a verba estivesse esgotada; b) quando a despesa não se aplicasse à verba a que foi imputada; c) quando dele não houvesse cogitado a lei do orçamento. Caberia, nos demais casos, o chamado *registro sob reserva*. No Senado Federal, foi vencido João Barbalho. O projeto subiu à sanção a 22 de setembro de 1893, e Floriano Peixoto, que queria o veto absoluto, vetou-o, com razões de emergência que não interessam ao direito constitucional. Aprovado o veto, permaneceu o Tribunal de Contas sob o regime provisório do Decreto nº 1.166.

Veio depois a Lei nº 392, de 8 de outubro de 1896, reveladora de certa técnica jurídica.<sup>139</sup>

Para elaboração dessa Lei nº 392, regulamentada pelo Decreto nº 2.409, que volveu ao registro sob reserva, o legislador foi buscar inspiração nas leis belgas, italianas e francesas delas extraindo as noções correntes sobre a estrutura de fiscalização, execução dos orçamentos, competência e o alcance da jurisdição, como dela disse Dídimo Agapito da Veiga, ministro do corpo inicial do Tribunal de Contas, na época seu Presidente,<sup>140</sup> que disse mais:

Esta lei e o regulamento de 23 de dezembro, que deu detalhado desenvolvimento aos preceitos sintéticos daquela, oferecem o que se pode considerar como o mais de acordo com a atualidade da contrasteação dos orçamentos, se não no grande objetivo da fiscalização – a fiel e severa aplicação da lei do orçamento por meio do *veto* impeditivo em sua expressão radical e absoluta –, ao menos o remédio mais facilmente aplicável ao mal da violação das leis de meios na fase evolutiva de adaptação que ainda percorre o regime impeditivo, vencendo verdadeiros preconceitos do doutrinismo atrasado, que pretende enxergar na ação impeditiva da despesa, fundada na ilegalidade desta, um ataque à responsabilidade dos ordenadores como executores dos orçamentos.

O texto repetiu alguns equívocos da legislação anterior e acrescentou novidades no ordenamento jurídico incompatíveis com a Constituição recém-promulgada.

Definiu a atuação do Tribunal como sendo de Tribunal de Justiça e, como tal, detentor de jurisdição contenciosa e gratuita, atribuindo às suas decisões força de sentença judicial. No rol das competências estabeleceu depender de resolução do Tribunal: a recusa do registro (admitindo-o sob reserva) aos atos relativos à receita e à despesa; os dos créditos adicionais e especiais; os registros dos contratos.

No exercício de sua jurisdição contenciosa, cabia-lhe processar e julgar, em única instância, administradores e responsáveis por dinheiros públicos;

---

<sup>139</sup> PONTES, Miranda, Comentários à Constituição de 1967, tomo III, Forense, Rio de Janeiro, p. 246.

<sup>140</sup> *Apud* João Barbalho Uchôa Cavalcanti, Constituição Federal Brasileira 1891, Brasília, Senado Federal, 2002, p- 361.

ordenar a prisão (três meses, duração máxima) dos responsáveis com alcance; impor multas; ordenar o sequestro dos bens dos responsáveis ou seus fiadores; fixar à revelia o débito dos responsáveis que não apresentaram suas contas, livros ou documentos.

No texto, Pontes de Miranda viu “certa técnica jurídica”. Pedro Lessa, ministro referência do Supremo Tribunal Federal, identificou inconstitucionalidades.

Ora, a Lei n. 392, de 1896 (originariamente chamada de decreto como era o costume da época), veio para regulamentar o artigo 89 da Constituição, cuja parte que interessa diz: É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Essa redação curta, objetiva, não autorizava a criação de um verdadeiro contencioso administrativo, nos moldes daquele que existiu no Império. “O que ali fica instituído é inquestionavelmente o contencioso administrativo. Se compararmos as disposições transcritas às que, sob o Império, vigoravam acerca deste mesmo assunto, nenhuma dúvida nos deixará o confronto sobre o intuito do legislador de 1896.”<sup>141</sup> Além disso, Pedro Lessa anotou evidente conflito entre as disposições (que transcreve) da referida lei, e o conteúdo do pré-citado art. 89 da CF, que não criou exceção às regras exaradas no art. 60, em virtude das quais:

“À justiça federal compete processar e julgar *“todas”* e *“quaisquer”* causas propostas contra o governo da União, ou fazenda nacional, fundadas em disposições da Constituição, leis e regulamentos do poder executivo, ou em contratos celebrados com o mesmo governo, assim como *“todas”* e *“quaisquer”* causas propostas *“pelo governo da União contra particulares e vice-versa”* (grifos no original). Consequentemente, às pessoas julgadas responsáveis por débitos de qualquer origem para com a União pelo Tribunal de Contas, é sempre facultado fazer valer o seu **direito perante juízes federais, não se podendo atribuir às decisões desse tribunal a mesma eficácia jurídica adjetivada às dos tribunais do contencioso administrativo no período imperial**. Nas questões judiciais discutidas perante a Justiça Federal, a sentença do Tribunal de Contas só tem o valor jurídico de informações, posto que

---

<sup>141</sup> LESSA, Pedro. Do Poder Judiciário, Brasília, Senado Federal, 2003, p. 147.

muito preciosas de esclarecimentos, embora de um valor inestimável. **Reputar definitiva e irrevogavelmente julgadas pelo tribunal de contas** as questões suscitadas entre a União e as pessoas para com ela responsáveis, fora infringir inquestionavelmente as claras e **peremptórias normas do artigo 60, letras b) e c) da Constituição**. O que não é possível [...] é vedar aos particulares a discussão judicial.<sup>142</sup>

A lição do eminente jurista prossegue, mas, do fragmento transcrito, claro está que a Constituição de 1891, inseriu no ordenamento jurídico-constitucional a, repita-se, mais uma vez, *unicidade da jurisdição* exclusiva do Poder Judiciário.

Não existe, portanto, e isso há mais de um século, contencioso administrativo no Brasil, que ficou nos escaninhos do Império.

E tanto ficou que Alfredo Cecílio Lopes, bem depois, com igual ou maior contundência, em percuciente análise, reverberou as palavras de Lessa:

Em primeiro lugar, o ampliamto de suas atribuições, não admitido pelo artigo 89, que o instituiu, e pelo qual devia tão somente “liquidar as contas da receita e despesa, e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.” A função verdadeira científica do Tribunal foi, entretanto, pela **legislação ordinária, jungida à função judicante**, o que violava de frente, **sem reboços**, a **Constituição**. Mas inconstitucional que era, a atribuição julgadora do Tribunal permaneceu, levantando, em torno dela, os mais apaixonados debates. Negava-se, às suas decisões, nos julgamentos das contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos, a necessária executoriedade<sup>143</sup> (grifou-se).

## 8.2 O Tribunal de Contas na Nova República (1930)

A história do Brasil, descontadas as guerras, internas e externas, é ricamente pontilhada de sedições, motins, revoltas e revoluções.

Um desses episódios dos mais significativos foi a chamada Revolução de 1930 - na realidade mera disputa pelo poder - deflagrada sob o pretexto de combater as velhas oligarquias, que para Glauco Carneiro teve um papel tão importante

---

<sup>142</sup> LESSA, Pedro, ob. cit. 149.

<sup>143</sup> LOPES, Alfredo Cecílio. Ensaio Sobre o Tribunal de Contas, p. 262-267, apud Edson Simões, ob. cit. p. 98.

quanto o da Proclamação de 1889. Com ela extingue-se a República Velha e parte de seus inumeráveis erros, criando, porém, outros até agora não sanados<sup>144</sup>.

Liderando o movimento estava Getúlio Vargas<sup>145</sup>, candidato derrotado na eleição presidencial realizada em 1º de março daquele ano que, ao assumir um Governo Provisório, expediu o Decreto 19.398 de 11 de novembro ainda do mesmo ano, concedendo a si mesmo o exercício discricionário das funções e atribuições do Poder Executivo como também do Poder Legislativo.

O Tribunal de Contas da União, que até então sobrevivera a todos esses movimentos e escaramuças políticas, ficou em uma espécie de limbo, porque não houve relatórios do tribunal referentes às contas de governo entre os anos de 1930 a 1933.<sup>146</sup>

As pressões sobre o ditador para que o país voltasse à normalidade democrática, sobretudo comandadas pelo Estado de São Paulo, o maior da federação que, em 1932, deflagrara a Revolução Constitucionalista, levou o opressor - que desejava permanecer no poder governando o país ditatorialmente - a contragosto, convocar uma Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 15 de novembro de 1933, cujos trabalhos se prolongaram até 16 de julho de 1934, quando o Brasil ganhou a sua terceira Constituição, que teve suas fontes diretas, diz Marcello Cerqueira, na anterior de 1891, no corporativismo fascista, na Constituição da Espanha (1931), da Áustria (1920) e na Constituição de Weimar de 1919, as disposições de caráter social da Constituição mexicana de 1917 e da soviética de 1918.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> CARNEIRO, Glauco. História das Revoluções Brasileiras, Rio de Janeiro, Editora Record, 1989, p. 295.

<sup>145</sup> D'AVILA, Luiz Felipe. Os Virtuosos, Os Estadistas que Fundaram a República Brasileira. São Paulo, A Girafa Editora, 2006, p. 11.: "Apesar de ter liderado a revolução de 1930 para destruir o mando oligárquico e fundar uma "verdadeira" democracia, Getúlio Vargas acabou criando uma ditadura. Não era de esperar outra coisa de um homem que nasceu numa família de gângsteres fronteiriços e acobertou os crimes de seus familiares. Viriato, irmão mais velho de Getúlio, assassinou um estudante quando jovem, mandou matar outro colega de escola e teve de refugiar-se no interior de São Paulo...Beijo Vargas, o irmão caçula, comandou uma quadrilha de ladrões de carros quando Getúlio era Presidente do Brasil e planejou o assassinato de Carlos Lacerda, o principal líder da oposição do governo Vargas"

<sup>146</sup> Disponível: <https://portal.tcu.gov.br/centro-cultural-tcu/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/contas-do-governo.htm>

<sup>147</sup> CERQUEIRA, Marcelo. A Constituição na História Origem & Reforma, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2006, p. 483.

No dia seguinte à promulgação da nova Carta, dá-se a eleição para Presidente da República, e, em um colégio eleitoral de 248 deputados, a Assembleia comete o erro fatal de eleger Vargas com 175 votos para continuar no poder, agora sob um regime supostamente democrático<sup>148</sup>.

A Constituição de 1934 tirou o Tribunal de Contas da abulia involuntária que a ditadura o envolvera e o elevou a um nível de importância que nunca experimentara; situou-o no Capítulo VI juntamente com o Ministério Público, sob a imprópria denominação “Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, quando, na realidade, um e outro são órgãos de fiscalização da administração e portanto das “atividades governamentais”. Atuam (ou devem) por natureza “*pro societate*”.

A nova Carta manteve a nomeação dos Ministros pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal, e no mais, constitucionalizou procedimentos que tinham sido objeto de legislação ordinária e introduziu outros no elenco das competências que previu para o Tribunal: acompanhar a execução orçamentária; registro prévio de qualquer ato da administração pública que implicasse a obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste; o registro dos contratos que interessassem à receita ou à despesa, essencial à validade dos mesmos, admitido o registro sob reserva e recurso *ex officio* para a Câmara dos Deputados, tudo na forma indicada na Constituição. Duas coisas importantes: a primeira: emitir parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente deveria prestar à Câmara dos Deputados, estando o Tribunal autorizado, no caso de omissão ou retardamento na apresentação das mesmas, a comunicar o fato à Câmara, em qualquer dos casos apresentando-lhe minucioso relatório do exercício findo; a segunda: promover o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos.

Finalmente se tinha um Tribunal de Contas aparelhado em suas competências para exercer o papel que a história espera, aqui e alhures dessas

---

<sup>148</sup> SILVA, Hélio. 1934. A Constituinte, o ciclo Vargas v. VII, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1969, p. 571. “Os que se achavam no lado da sombra, protegidos pelo único poder real – o Governo – estavam satisfeitos e confiantes. Os que ficaram ao sol, esperavam poder levar avante a oposição amparados nas garantias constitucionais. Os moços...os moços daquele tempo apenas sonhavam...Ainda não havia para eles, a realidade.”

importantes instituições de controle da Administração. Todavia, mal entrara em vigor a Carta de 1934, Getúlio Vargas, no exercício irresistível de sua vocação para ditador, enganando a todos e em plena campanha para a eleição presidencial que deveria se realizar em janeiro de 1938 para sucedê-lo, dá o golpe de Estado que ficou conhecido historicamente como Estado Novo. Referido golpe, desfechado em 10 de novembro de 1937, fechou imediatamente o Congresso Nacional e suprimiu as garantias individuais. Foi um golpe seco, sem sangue, sem adesão ou resistência popular, com o apoio dos quadros superiores das Forças Armadas e preparado moralmente por um documento falso, o conhecido Plano Cohen.<sup>149150</sup>

### **8.3 O Tribunal de Contas no Estado Novo, 1937 - 1945**

Com o Golpe de Estado que inaugurou a era do Estado Novo, mediante a outorga da Constituição autoritária de 10 de novembro de 1937, o Tribunal de Contas, foi reduzido a uma única referência naquele texto, artigo 114, a dizer que fora instituído (como se antes não existisse) para acompanhar, de acordo com a lei, a execução orçamentária. Sucede que o artigo 67 previa a criação, por decreto, de um departamento junto à Presidência da República, com múltiplas atribuições que já vinham mencionadas na própria Constituição, entre as principais dessas atribuições constavam a de organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada à Câmara dos Deputados, e uma outra consistente em fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária. Oito meses depois, 30 de julho de 1938, sob a denominação de Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP – o Decreto-lei 579 regulamentou o dispositivo constitucional.

---

<sup>149</sup> CERQUEIRA, Marcello. Ob. cit. p. 482.

<sup>150</sup> Plano Cohen. Documento divulgado pelo governo brasileiro em setembro de 1937, atribuído à Internacional Comunista, contendo um suposto plano para a tomada do poder pelos comunistas. Anos mais tarde, ficaria comprovado que o documento foi forjado com a intenção de justificar a instauração da ditadura do Estado Novo, em novembro de 1937. Disponível:

<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/GolpeEstadoNovo/PlanoCohen>

Remanesca nas competências do Tribunal de Contas a de acompanhar e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União. Seus membros continuariam nomeados pelo Presidente da República, agora com a aprovação de um Conselho Federal (quem ousaria recusar a indicação).

Dissolvido o Congresso Nacional, o Presidente da República, autorizado pelo artigo 180 da Constituição a legislar mediante decretos-leis, editou o de nº 426, de 12 e maio de 1938 que, entre muitas, mais uma vez, diz na ementa que “organiza” o Tribunal de Contas. Aliás, convém registrar que não escapa ao observador dedicado ao tema a circunstância de que nenhuma das instituições da República foi alvo de tantas “alterações”, “modificações” e “reorganizações,” a viver em permanente desassossego institucional, quanto o citado Tribunal de Contas da União, talvez por fiscalizar o emprego dos dinheiros e bens públicos, tema sensível, desde sempre, à classe política e aos que, em torno dela, gravitam, como denunciou João Barbalho em relação ao Império, em comentários à Constituição de 1891.

Pois bem, o tal decreto, pelo menos formalmente, manteve e instituiu competências da Corte, entre elas a de emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República à Câmara dos Deputados. Ora, Câmara não havia, o Congresso fora dissolvido e o Presidente, substituindo-se ao Legislativo, concedeu-se o poder de legislar, logo o de aprovar suas próprias contas. A propósito, Aliomar Baleeiro atribui como uma das causas para a instauração do Estado Novo, emissão de parecer prévio contrário às contas de Getúlio, exercício de 1935 ou 1936:

Thompson Flores foi Ministro do Tribunal de Contas, logo no começo ou um pouco antes da ditadura – 1936. Teve de relatar as contas [...] Deu parecer contrário à aprovação e, creio, esse parecer foi aprovado pelo Tribunal de Contas, em resumo: não se passou recibo de quitação ao Presidente da República, porque ele não aplicou as leis orçamentárias e contábeis. [...] Thompson Flores fez isso e talvez essa seja uma das causas do Estado Novo, talvez esse ato do Tribunal de Contas, criando embaraço tremendo, expondo o Presidente Vargas a um processo de impeachment tenha sido uma das causas do Estado Novo. [...]. Eu o

combati a vida toda, mas acredito que era um homem probo. Contudo, não respeitou, nem sentiu falta de autorização, nem coisa alguma. Gastava sem crédito, gastava além do crédito e emitia sem autorização, etc.

Narra essa ocorrência Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, que sobre ela diz mais ainda:

Em premiada monografia, destacou Artur Cotias e Silva, *verbis*: O tribunal de Contas sentiu o peso do autoritarismo de Vargas antes mesmo da implantação do novo regime. As contas do exercício de 1936 – cujo relator foi o ministro Francisco Thompson Flores – mereceram parecer contrário à aprovação, acolhido pelo plenário da Corte em sessão de 26 de abril de 1937. Foi aquela a primeira e única vez em que tal fato ocorreu. A Câmara dos Deputados, entretanto, por força do Decreto Legislativo nº 101, de 25 de agosto seguinte, acolhendo mensagem do presidente da República a ela encaminhada em 15 de maio pelo ministro da Fazenda, declarou-as aprovadas. A atitude, adotada com amparo em critérios estritamente técnicos, custaria caro ao ministro Thompson Flores. Por ato do governo foi ele posto em disponibilidade, não mais regressando ao tribunal, vindo a ser aposentado anos depois, em 30 de outubro de 1950.<sup>151152</sup>

Diferente da Câmara e Senado Federal, o Tribunal de Contas conseguiu atravessar esse período de exceção democrática, embora sob as ameaças que pairavam sobre todos.<sup>153</sup>

#### **8.4 O Tribunal de Contas na redemocratização, Constituição de 1946.**

Terminada a 2ª Guerra Mundial, na qual o Brasil se engajou ao lado das Forças Aliadas para combater o nazi-fascismo, tornou-se impossível a continuação do governo ditatorial. Os militares, que até então davam sustentação ao regime, insuflados por lideranças civis, apearam Getúlio Vargas do poder. Formou-se então um governo provisório, desta vez democrático, chefiado por José

---

<sup>151</sup> LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. Rev. Direito Administrativo Rio de Janeiro, FGV v. 238, out/dez 2004, p.271/2.

<sup>152</sup> SILVA, Artur Cotias, História do Tribunal de Contas da União, monografia publicada pelo TCU, Brasília, 1999, p. 74. *Apud* Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, ob. cit. 272.

<sup>153</sup> Entre as barbaridades do Estado Novo, havia o temível Tribunal de Segurança Nacional com suas sentenças irrecorríveis, que os juizes já as traziam prontas. E Esses juizes, dóceis ao Regime, também condenavam por “convicção”. CAMPOS, Reynaldo Pompeu, Repressão Judicial no Estado Novo. Rio de Janeiro, Edições Achiamé Ltda.1982, p. 75 e 97.

Linhares, Presidente do Supremo Tribunal Federal. Logo em seguida deu-se a convocação de eleições para a Presidência da República e para o novo Congresso Nacional, deputados e senadores os quais, ostentando também a condição de constituintes, foram encarregados de elaborar uma nova Constituição, cuja Assembleia instalou-se em 1º de fevereiro de 1946. Paulo Bonavides, que viveu essa época, fala a respeito:

Nasceu a Constituinte de um movimento de repúdio ao Estado Novo, regime de arbítrio que desde o golpe de Estado [...] paralisara a *vida constitucional do País*, sujeitando a Nação a uma ditadura pessoal de inspiração *fascista totalitária* [...] O Brasil fora aos campos de batalha da Itália para restauração universal dos princípios de liberdade e democracia [...] e no entanto, vivia o País internamente debaixo de um sistema de poder que era a negação mesma daqueles princípios, sem *Constituição – a Carta de 1937 nem ao menos fora aplicada!* – sem partidos políticos, sem imprensa livre, o País se achava tão fechado em suas fronteiras quanto aqueles cujas ditaduras ele fora combater além-mar.<sup>154</sup> (grifou-se).

E assim, concluídos os trabalhos daquela Assembleia, em 18 de setembro foi então promulgada a comedida Constituição de 1946, de vida breve e objeto de raras emendas constitucionais, cerca de vinte e uma, mais da metade delas já quando o País estava sob a tutela dos militares, autores do golpe de estado de 1º de abril de 1964. Veio sem as promessas impossíveis agasalhadas na futura Constituição de 1988.

Na Constituição de 1937 o Tribunal estava topograficamente situado como item derradeiro do Poder Judiciário, sugerindo a enganosa percepção de que a ele pertencesse, até porque antecedido da rubrica *Justiça Militar*. A Lei Fundamental sucedente, com um mínimo de acerto, deslocou-o para o Capítulo II, encimado pelo Poder Legislativo, colocando-o na Seção do Orçamento, vinculação, portanto ao Poder que presta auxílio.

Com a promulgação da nova Carta, o Tribunal de Contas da União viu-se livre das ameaças latentes que sufocavam sua vocação histórica, ao lado de recuperar o exercício de suas competências basicamente instituídas na Constituição de 1934, adormecidas no período estado-novista, tanto quanto as do

---

<sup>154</sup> BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. História Constitucional do Brasil, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra S.A. 1991, p. 349.

Poder Legislativo que recuperou, de fato, o poder de julgar as contas do Presidente da República, do qual lhe fixando a importância, diz Waldemar Ferreira:

*Poder do mais alto significado conferido pela Constituição ao Congresso Nacional é o de tomar contas ao Presidente da República. Entre os deveres deste, naquela se consignou o de prestar contas anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior.*

*Essas contas, porém, têm que, previamente, submeter-se ao exame do Tribunal de Contas; e este, por seu turno, em prazo não mui restrito, que é de sessenta dias, deverá sobre elas ministrar parecer.*

*Tem-se entendido que o Tribunal de Contas é delegado do Congresso Nacional e sua competência compartilha da deste, por caber-lhe principalmente, acompanhar e fiscalizar diretamente ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento. Essa é sua função precípua, a despeito de lhe pertencer o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, tanto quanto as dos administradores das entidades autárquicas, como ainda a legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões<sup>155</sup>(grifou-se).*

Na sequência da nova Constituição seguiu-se a promulgação da Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, mais uma vez para “reorganizar” o Tribunal, ou seja, uma outra lei orgânica, que ressuscitou no seu texto velhas inconstitucionalidades ao atribuir ao Tribunal *jurisdição contenciosa*, como *tribunal de justiça* (arts. 69, 70) voluntarismo a contrariar o princípio da unicidade de jurisdição, instituído no sistema constitucional brasileiro desde a primeira Constituição republicana e previsto no artigo 141, § 4º da Constituição de 1946.

O que o Tribunal de Contas não conseguia, em cada uma das sucessivas Assembleias Constituintes, era ser admitido ou reconhecido no ordenamento jurídico como instituição de um *contencioso administrativo*, sempre que possível, tentava nas vias ordinárias, é o que parece. A obsessão cessou com a revogação das disposições extravagantes da Lei nº 830 pelo Decreto-Lei nº 199 de 25 de fevereiro de 1967, não vindo a figurar nas subsequentes.

---

<sup>155</sup> FERREIRA, Waldemar Martins, História do Direito Constitucional Brasileiro, Brasília, Senado Federal, 2003, p. 321/2.

Sob a nova Carta, o País e as instituições, todas funcionando, viviam em um clima de otimismo e saudável liberdade democrática, que desprezíveis incidentes políticos não chegaram a comprometer, embora o ditador Getúlio Vargas, quatro anos depois, desta vez pelo voto direto, tenha voltado ao poder.

Ocorreu que o Presidente eleito em outubro de 1960 e empossado em janeiro do ano seguinte, sete meses depois renunciou ao cargo, sendo substituído pelo vice-Presidente, que promoveu um governo fraco, anárquico, com sucessivas greves, inflação alta, erosão da disciplina militar nos quartéis. Isso associado a outros elementos, levou a classe média e a unanimidade da grande imprensa (apenas um jornal não aderiu) a pedir a intervenção dos militares para colocar ordem na “casa.”

Veio então o golpe de estado de 1º de abril de 1964, a gerar a Constituição de 1967, que introduziu várias barbaridades no ordenamento jurídico-constitucional: pena de morte para crimes contra a segurança nacional, censura prévia, intervenção militar em estados e municípios, cassação e suspensão de direitos políticos pelo Poder Executivo, etc. etc. Diferentemente da ditadura do Estado Novo, no princípio não dissolveram o Congresso Nacional, simulacro de democracia para enganar os países do hemisfério.

Sob o regime dessa Constituição autocrática, curiosamente, houve um aprimoramento no sistema de fiscalização externa a cargo do Tribunal de Contas, permitindo a este o exercício de auditoria financeira e orçamentária da Administração Federal, assim como sustar a execução de ato, fiscalizar a entrega das importâncias devidas aos Estados e Municípios deduzíveis da arrecadação federal, prestar informações ao Congresso Nacional, representar ao Poder Executivo e ao Legislativo sobre irregularidades e abusos verificados no exercício do controle da administração financeira e orçamentária, etc.

Todavia o equívoco fatal cujos danos ainda persistem, e a Constituição seguinte não redimiou, foi a supressão da faculdade de sustar a execução de contratos que ele, Tribunal, considerasse comprometidos por ilegalidades, os quais, dizia o art. 73, § § 5º e 6º daquela Constituição, deveriam ser submetidos ao Congresso Nacional que, se não deliberasse no prazo de trinta dias, a impugnação seria tida como insubsistente.

Durante o período do regime militar, centenas de mandatos parlamentares foram cassados, milhares de cidadãos tiveram seus direitos políticos suspensos, dezenas de magistrados foram aposentados compulsoriamente, inclusive ministros do Supremo Tribunal Federal, mas o Tribunal de Contas da União e seus membros atravessaram a procela sem dificuldades institucionais.

Esvaído, desgastado, cansado de si mesmo, o regime militar, sem tiros, sem sublevação, sem violência, entregou o poder aos civis, no momento em que permitiu, em 1985, a realização de eleição para a Presidência da República, por um colégio eleitoral constituído de deputados federais, senadores e delegados de cada Assembleia Legislativa dos Estados. O Presidente eleito morreu sem tomar posse, assumiu em seu lugar o Vice-Presidente eleito, um dos principais apoiadores do regime militar, cúmplice dos atos cometidos nos vinte anos de ditadura.

Restabelecidas as liberdades democráticas, houve eleições para o Congresso Nacional e os eleitos, deputados e senadores, formaram a Assembleia Constituinte, que elaborou a atual Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, a sétima.

Luís Roberto Barroso, segundo Edson Simões, sobre esse momento histórico em crítica disse que:

Os constituintes optaram, igualmente por uma Carta analítica, na tradição do constitucionalismo contemporâneo, materializado nas constituições portuguesa e espanhola de 1976 e 1978. Os dois países, a exemplo do Brasil, procuraram superar as experiências autoritárias [...] É inevitável a constatação, todavia, de que os constituintes de 1988 caíram no extremo oposto, produzindo um texto que, menos que analítico, é casuístico e prolixo. A Constituição de 1988 convive com o estigma, já assinalado antes, de ser um texto excessivamente detalhista, que em diversos temas, se perdeu no varejo das miudezas, seja no capítulo da administração pública, seja no título da ordem tributária. Não escapou, tampouco, ao ranço do corporativismo exacerbado, que inseriu no seu texto regras específicas de interesse das mais diversas categorias, inclusive magistrados, membros do Ministério Público, advogados públicos e privados polícias federal, rodoviária,

ferroviária, civil e militar, corpo de bombeiro, cartórios de notas e de registros, que bem servem como eloquente ilustração<sup>156</sup>

Todavia, no que diz respeito ao Tribunal de Contas da União, esse descalabro normativo posto em realce pelo ilustre constitucionalista, não parece tê-lo atingido ou por outra, passou bem ao largo.

As disposições constitucionais que tratam da instituição não discrepam essencialmente das anteriores, e a elas foram acrescentadas outras tantas de relevante importância.

A Constituição de 1967 inovou, por exemplo, no sentido de que o Tribunal de Contas promovesse auditoria financeira e orçamentaria sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, só, parou aí. Enquanto que a atual Constituição, situando-o como órgão de auxílio ao Congresso Nacional, foi extraordinariamente além, autorizando-o a realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, assim também nas fundações, e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal. Ou seja, os órgãos da administração direta e indireta estão sujeitos ao crivo e controle do Tribunal de Contas da União, isso ao lado de outras competências que já foram mencionadas no curso desta dissertação, favorecendo razoavelmente a eficácia do necessário controle externo sobre a administração.

Concebido no Império, porém nascido na República, o Tribunal de Contas da União, ora com mais, ora com menos atribuições, também com mais, menos ou nenhum prestígio, atravessou seis constituições, foi reorganizado mais de dez vezes, sobreviveu a três regimes de exceção democrática: o governo autocrático de Floriano Peixoto ( 1891-1894), a tenebrosa ditadura Vargas (1930 - 1945) e o temível regime militar de 1964 (1964 -1985), nenhum deles, porém, ousou

---

<sup>156</sup> BARROSO, Luís Roberto. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. In: ABREU, Alzira Alves de (Coord.) Edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC, 2001, p. 1580 – 1582. Apud Edson Simões, ob. cit. p. 181/2.

suprimi-lo das instituições de Estado promovendo sua extinção, evidentes circunstâncias históricas demonstram a inafastável necessidade de existir.

Em favor da boa governança, basta que aprimore seus controles, resista à politicagem de que falava Ruy Barbosa e que seus integrantes sejam qualificados profissionalmente, sem ranços ou vestígios de compadrio.

## **9. Tribunal de Contas da União - Tribunal de Contas de Portugal.**

Na elaboração dos capítulos anteriores entendeu-se, por necessário e no que coubesse, fazer ligeiras excursões no direito comparado, preferencialmente no direito português em razão das várias afinidades que aproximam as duas pátrias que dividem o mesmo idioma.

Nessa perspectiva procurou-se, em alguns tópicos, comparar as instituições tribunais de contas, ante a elementar compreensão de que o arcabouço intelectual e jurídico do Brasil é, na origem, de edificação portuguesa.

Nessa visitação, lamentavelmente, foi constatado não haver convergência ou semelhança alguma entre o Tribunal de Contas de Portugal e o Tribunal de Contas da União, quanto ao lugar que ocupam nos respectivos ordenamentos jurídicos de seus países. Há, ao contrário, fortes traços distintivos entre ambos. Expô-los de forma concisa, pelo menos alguns deles, não comprometem a essência da presente dissertação e chegam não como ornamentos de qualificação, mas como um *plus* de ordenada informação aos que se interessarem pelo tema. A eles, pois:

- a) O Tribunal de Contas, diz a Constituição portuguesa, é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe e, de acordo com ela, possui *jurisdição* e integra o aparelho judiciário, portanto, não é órgão de auxílio vinculado à Assembleia da República ou de qualquer outra entidade. Mais: juntamente com o Presidente da Nação, a Assembleia da República e o governo, por ser Tribunal, está qualificado como órgão de soberania (art. 110, da CRP). Já Tribunal de Contas da União não possui *jurisdição* e é

órgão administrativo atrelado ao Poder Legislativo de quem é *auxiliar* e a quem presta contas trimestral e anualmente de suas atividades, mediante relatórios.

b) O ordenamento jurídico de Portugal credita ao Tribunal de Contas, entre os meios de fiscalização, a fiscalização prévia dos atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesas, submetendo-os ao *visto* ao Tribunal, o qual, se negado, constitui *cláusula resolutiva expressa*.<sup>157</sup> Não havendo, já se disse, nenhuma norma pitoresca prevendo a submissão do incidente à Assembleia da República. Aqui, o nosso vetusto Tribunal de Contas está primacialmente jungido ao controle posterior (depois do fato acontecido) sem competência para *sustar* contratos, medida cautelar, portanto provisória, quanto mais para implementar *cláusula resolutiva expressa*, como pode o seu homólogo lusitano. Se eventualmente examinar qualquer contrato e detectar ilegalidades, irregularidades, desconformidades, o que seja, e não importa a dimensão do ilícito, há que sujeitar suas conclusões ao Congresso Nacional, que sustará ou não o negócio jurídico, e em seguida solicitará ao Executivo as medidas cabíveis, acaso tenha promovido a dita sustação, e isso tudo no prazo de noventa dias, diz a Constituição Federal. O *Congresso Nacional*, compõe-se de 513 deputado(a)s federais e 81 senadore(a)s. Pois bem, a Carta não esclarece se esses 594 “varões e varoas da República” reunir-se-ão em sessão extraordinária para deliberar sobre, por exemplo, contratos de aquisição de cadernos escolares, de medicamentos ou de absorventes femininos para estudantes de baixa renda, todas aquisições de natureza cíclicas. Tudo parece surreal, inclusive quando se sabe que faz vinte anos que o Congresso Nacional não julga uma conta de presidente da República. A última a merecer essa *deferência* da Casa foi a conta do exercício de 2001. Vai, assim, com toda essa operosidade, decidir em noventa dias sobre uma sustação de contrato? O dispositivo (art. 71, § 2º) é bizarro, risível, concebido exatamente como

---

<sup>157</sup> COSTA, Paulo Nogueira, ob. cit. p. 322.

mera expressão formal, e na medida certa para não ser aplicado. Sem viabilidade material de eficácia, portanto.

- c) Outra das diferenças é a forma de provimento das vagas de cada um dos tribunais. No Brasil, o Congresso Nacional predomina nas indicações; escolhe dois terços das nove vagas. Não há critérios preestabelecidos para escolha dos candidatos, será qualquer um, a depender das influências e acertos partidários. Em Portugal, se o processo de escolha não é o ideal, pelo menos os juízes são recrutados mediante concurso público curricular, realizado perante um júri de cinco membros, em que três deles são integrantes do Tribunal e os dois restantes, professores universitários. Não há interferência, participação da Assembleia da República ou do governo. Segue-se daí que o nomeado não deverá favores algum a pagar em desempenho futuro.

As diferenças aqui expostas, e o propósito não foi percorrer a extensão do universo delas, são marcantes e certamente influenciam parte do desempenho dessas Casas de Contas, inferindo-se que o Tribunal português opera dentro do ordenamento jurídico positivo em condições extremamente confortáveis, apto ao desempenho que dele espera a República.

Infortunadamente, as condições que confortam Tribunal de Contas português não vicejam no ordenamento jurídico brasileiro relativamente ao Tribunal de Contas da União, consoante demonstrado no curso do trabalho e particularmente neste capítulo comparativo das duas instituições.

Resta esperar que as amarras, as limitações legislativas que tolhem, diminuem e cerceiam a atuação do Tribunal brasileiro, não tardem a ruir, possibilitando uma atuação mais célere e efetiva da Corte à altura das necessidades demandadas pela fiscalização do controle externo da administração pública. Se e quando acontecer, será reduzida a enorme distância que está a separar ditas instituições, ambas de fundamental existência para seus países.

## 10. Considerações Finais

Algumas das instituições da República até podem ser consideradas de duvidosa utilidade, prescindíveis, portanto. Não é o caso, porém, do tribunal de Contas da União, que conseguiu superar as vicissitudes que o afligiram ao longo desses cento e trinta anos de existência, mas ainda jovem diante de seus símiles tradicionais do continente europeu, sendo órgão que se firmou de inafastável importância para o controle externo da administração em auxílio ao Congresso Nacional, vinculação, aliás, desnecessária e injustificada, já porque o Tribunal basta a si mesmo, entre outras coisas, pela qualificação de seu corpo técnico, e também quando a instituição auxiliada, desatenta, não cumpre a tempo uma das suas principais atribuições centrada no julgamento das contas do Presidente da República, cuja desatenção e atrasos, como noticia uma de suas casas, o Senado Federal, transforma o preceito constitucional pertinente em um simples adorno normativo.

Ruy Barbosa, na concepção do Tribunal de Contas do Brasil, elegeu como paradigma a *Corte dei conti* italiana que, segundo Paulo Nogueira da Costa, em premiada obra<sup>158</sup>, destaca ser órgão de relevo constitucional e independente do Parlamento e do Governo, deveria, pois, ter seguido o modelo italiano também nesse particular. Dizer que não há subordinação do Tribunal ao Congresso, não é tudo. Basta ver que Câmara e Senado e por extensão as Assembleias Legislativas dos Estados, praticamente monopolizaram o preenchimento das vagas, indicando na maioria das vezes pessoas de modesta ou nenhuma qualificação para ocupá-las. Alterar os requisitos de acesso seria um grande passo para elevar o nível dessas Casas de Contas, retirar, por exemplo, “os notórios conhecimentos...de administração pública” (art. 73, § 1º, III), exigir somente comprovados conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos ou financeiros. Os de “administração pública.” é a grande porta de entrada para qualquer daqueles que o Poder Legislativo queira indicar, quando ingressam indivíduos de toda espécie, inclusive réus de crimes cometidos contra a administração pública, como ficou amplamente demonstrado em estudo realizado pela organização Transparência

---

<sup>158</sup> COSTA, Paulo Nogueira, ob. cit. p. 89.

Brasil ao qual se faz alusão às fls. 19 deste trabalho. Daí a necessidade de modificar, radicalmente, o modelo vigente, seria assim para a escolha dos membros para o Tribunal: do total de nove vagas, cinco seriam preenchidas por integrantes do próprio corpo técnico do Tribunal; um pertencente ao Ministério Público junto à Corte, todos escolhidos pelos ministros em exercício, via concurso curricular (modelo português). As vagas restantes, em número de três, escolhidas isoladamente pelo Presidente da República, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, todos para um mandato de seis anos, permitida uma recondução.

Com as acomodações necessárias, o sistema seria adotado nos Estados, predominando a maioria das escolhas técnicas. Seria a adaptação do modelo belga, onde os membros da Corte de Contas são eleitos.<sup>159</sup> Como não há no Brasil tribunais administrativos e fiscais, o modelo português, muito interessante porque protegido das escolhas políticas, não teria viabilidade entre nós, seria aqui uma espécie de junção dos dois sistemas. Belga e português.

Outra das alterações em favor da boa e honesta aplicação dos recursos públicos seria, em exercício de controle prévio, devolver ao Tribunal a competência para sustar a execução de contratos que os considerasse comprometidos por ilegalidades, dispensável qualquer intervenção do Congresso Nacional, mediante recurso ou não. Possibilidade que se sustentou linhas atrás.

Também, se modificado o sistema de registro de aposentadorias e reforma dos servidores públicos, o Tribunal poderia redirecionar tempo e esforços para ações menos burocráticas e mais relevantes em favor do controle externo.

É possível que outras alterações se façam necessárias em favor dos serviços que ocupam e justificam a existência do órgão especializado, cuja estágio de excelência, abandonadas suas falhas, não são seguidas pela maioria dos Tribunais espalhados nas demais unidades federadas. Parte dessas falhas são passíveis de supressão, mediante alterações legislativas, sendo certo que o órgão qualificado para propô-las é o próprio Tribunal, as quais emprestariam maior eficácia ao

---

<sup>159</sup> Os membros da Corte de Contas da Bélgica são nomeados pela Câmara dos Deputados para mandato de seis anos [...] São recrutados entre os funcionários da própria Corte que adquiriram grande experiência no mecanismo financeiro do Estado. *In* Odete Medauar, ob. cit. p. 108.

desempenho de suas atribuições. Para obter esse ganho operacional, a Corte pode atuar junto aos Poderes constituídos da República.

Providência da maior importância e significado, entende-se, seria elevá-lo à condição de tribunal administrativo, impermeável aos interesses políticos que amiudadamente cercam instituições vinculadas a outras instâncias.

As ponderações acima decorrem do estudo que se fez da Corte de Contas, como ficou advertido no resumo, diante da doutrina e sobretudo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, em grande parte, influencia, freia e determina a orientação daquela Casa. Estudo, acrescente-se, que não dispensou, mas evidenciou circunstâncias inerentes o exercício das competências que lhe são próprias e ainda, no âmbito dessa realidade, o modo como se processa a indicação dos membros de todos os Tribunais, com marcada predominância do Poder legislativo por previsão constitucional, o que, para não rememorar o que já foi escrito antes, diga-se apenas ser um fator que lhes prejudica, muitas vezes, a necessária integridade.

## Referências

- ALBUQUERQUE, Francisco Manoel Xavier de. Textos de Direito Público, Brasília, Brasília Jurídica, 1999.
- AMARAL, Diogo Freitas do. História: do Pensamento Político Ocidental. Coimbra: Edições Almedina S.A. 2019.
- AZEVEDO, José Afonso Mendonça de. A Constituição Federal Interpretada pelo Supremo Tribunal Federal, Niterói, 1925, p. 523/4, nº 1.976, coleção obras raras, disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/725>
- BARBOSA, Eurico. Ruy Barbosa e o ideal do Tribunal de Contas, Goiânia, Editora Kelps, 2001.
- BARBOSA, Ruy. Exposição de motivos do Decreto 966-A criação Tribunal de Contas. Revista do TCU, nº 92, 1999.
- BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo. 2ª ed. São Paulo: Saraiva 2010.
- \_\_\_\_\_. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. In: ABREU, Alzira Alves de (Coord.) Edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC, 2001.
- \_\_\_\_\_. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 203, jan/mar. 1996.
- \_\_\_\_\_. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, São Paulo, Saraiva, 2004.
- BLOCKMANS, Wim & HOPPENBROUWERS, Peter. Introdução à Europa Medieval, trad. Marisa Motta, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2012.
- BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. História Constitucional do Brasil, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra S.A. 1991.
- BRASIL. Constituição Federal de 1891.
- BRASIL. Constituição Federal de 1934.
- BRASIL. Constituição Federal de 1937.
- BRASIL. Constituição Federal de 1967.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988.
- BRASIL. Anais do Senado Federal, vol. V, 1916. Disponível: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Republica/1913/1913%20Livro%205.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1913/1913%20Livro%205.pdf)
- BRASIL. Anais do Senado do Império, livro 2, 1826.

BRASIL. Guia da Administração Brasileira – Império e Governo Provisório, Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 2017, p. 93. <http://mapa.arquivonacional.gov.br/images/publicacoes/guia/guia/assets/basic-html/page-1.html#>

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 09 set. 2021.

BRITTO, Cristina, Uma Breve História do Controle na Visão de um Tribunal Centenário, Salvador, P55 Edições, 2015.

BUENO, José Antônio Pimenta, Direito Público Brasileiro, e análise da Constituição do Império, Rio de Janeiro, Tipografia Imp. E Const. De J. Villeneuve e C., 1857.

BUZAID, Alfredo. O Tribunal de Contas do Brasil. Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66514>.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, Controle das Licitações pelo Tribunal de Contas, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 239, Jan/Mar. P. 104.

\_\_\_\_\_. Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 4ª edição, 2016.

CABRAL, Dilma, Memória da Administração Pública Brasileira. Disponível: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/158-conselho-da-fazenda-1808-1831>.

CANOTILHO, J. J. Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª edição, Coimbra.

CAMPOS, Reynaldo Pompeu, Repressão Judicial no Estado Novo. Rio de Janeiro, Edições Achiamé Ltda. 1982.

CASTRO, Viveiros, Tratado da Ciência da Administração e Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Jacintho Ribeiro dos Santos, Livreiro-Editor, 1914.

CARNEIRO, Glauco. História das Revoluções Brasileiras, Rio de Janeiro, Editora Record, 1989.

CAVALCANTI, o João Barbalho Uchôa. Constituição Federal Brasileira, 1891: comentada, ed. Fac-similar, Brasília, Senado Federal, 2002.

CERQUEIRA, Marcelo. A Constituição na História Origem & Reforma, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2006.

CHIOVENDA, Instituições de Direito Processual Civil, trad. bras. de Guimarães Menegale, v. II, p. 22 e seg. *apud* Alfredo Buzaid.

COSTA, Paulo Nogueira, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Petrony Editora, 2017.

D'AVILA, Luiz Felipe. Os Virtuosos, Os Estadistas que Fundaram a República Brasileira. São Paulo, A Girafa Editora, 2006.

FAGUNDES, Seabra. Revista Forense, vol. 163. *Apud* Cláudio Pacheco.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. Saraiva: São Paulo, 40ª edição, 2018.

\_\_\_\_\_. Comentários à Constituição Brasileira, vol. II, 1977, p. 89, *apud* Odete Medauar. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 27, nº 108, out/dez. 1990.

\_\_\_\_\_. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, São Paulo, Saraiva, 1992, vol. 2, p. 132, *apud* Mauro Roberto Gomes de Mattos, ADV advocacia dinâmica: seleções jurídicas Rio de Janeiro, 2003.

FERREIRA, Waldemar Martins, História do Direito Constitucional Brasileiro, Brasília, Senado Federal, 2003.

GILSON, Iberê. Do Controle financeiro e orçamentário. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 4, n. 5, set. 1973 *apud* Lucivaldo Vasconcelos Barros.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho, Regime Jurídico dos Tribunais de Contas, *apud* J. U. Jacoby Fernandes, Tribunais de Contas do Brasil, Jurisdição e Competência, Belo Horizonte, Editora Fórum, 2016.

HABERLE, Peter, Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição, Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Normas de Auditoria Governamental. Tocantins. IRB 2011. p. 13. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca-tematica/auditoria-e-controle/>

JÚNIOR, J. Cretella. Natureza Jurídica das Decisões do Tribunal de Contas, Rev. Inf. Legislativa, Brasília, v. 24, nº 94, abr/jun. 1987.

KANIA, Cláudio Augusto. Relevo Constitucional dos Tribunais de Contas no Brasil, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2020.

KONRAD, Hesse, Temas Fundamentais de Direito Constitucional, São Paulo, Saraiva, 2009.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. Rev. Direito Administrativo Rio de Janeiro, FGV v. 238, out/dez 2004.

LESSA, Pedro. Do Poder Judiciário, Brasília, Senado Federal, 2003.

LOPES, Alfredo Cecílio. Ensaio Sobre o Tribunal de Contas, São Paulo, p. 216, *apud* Edson Simões Tribunais de Contas, Controle Externo das Contas Públicas, São Paulo, Saraiva, 2014.

MEDAUAR, Odete. Revista de Informação Legislativa. Brasília – v. 27 n. 108, out/dez 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 19ª edição, 1994.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. Princípios Gerais de Direito Administrativo, 1ª ed. 1974, p. 172. *Apud* A. J. Ferreira Custódio, Rev. Dir. Administrativo, v. 185, Rio de Janeiro, FGV, jul/set, 1991.

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

MORAES, Alexandre de – Direito Constitucional – 15. Ed. – São Paulo: Atlas, 2004.

NUNES, Pedro. Dicionário de Tecnologia Jurídica. Rio de Janeiro: Renovar, 13ª edição.

NETTO, J. Natale. Floriano, o Marechal Implacável. Osasco, Novo Século Editora, 2008.

OLIVEIRA, Gonçalves. Pareceres do Consultor-Geral da República, vol. III, *apud* Cláudio Pacheco.

PACHECO, Cláudio, Tratado das Constituições Brasileiras, vol. VI, Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos S. A., 1965, p. 163.

PINTO FERREIRA, Luiz. Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Saraiva, 1991.

PONTES, Miranda, Comentários à Constituição de 1946, tomo III. Forense, Rio de Janeiro, 1960.

\_\_\_\_\_. Comentários à Constituição de 1967, tomo III, Forense, Rio de Janeiro, 1987.

REGO Clóvis Morais, Serzedello Corrêa Homem de Pensamento, Belém, Editora Cejup, 2008.

RIBAS, Salomão Júnior. Uma viagem a Hessen: A função dos Tribunais de Contas: as realidades no Brasil e na Alemanha. Florianópolis, edição TCE/SC, coedição autor, 1996.

SARMENTO, Daniel e NETO, Cláudio Pereira de Souza, Direito Constitucional, Belo Horizonte, Fórum, 2014.

SCHAMA, Simon. Cidadãos: Uma crônica da revolução Francesa, trad. Hildegard Feist, São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

SILVA, Artur Cotias, História do Tribunal de Contas da União, monografia publicada pelo TCU, Brasília, 1999.

SILVA, Hélio. 1934. A Constituinte, o ciclo Vargas v. VII, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1969.

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 42ª edição, 2019.

SOUSA, Paulino José Soares Visconde do Uruguay. Ensaio sobre o Direito Administrativo, tomo I, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1862.

\_\_\_\_\_. Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil, Rio de Janeiro, B. L. Garnier, Livreiro Editor, 1865.

SPECK, Bruno Wilhelm, Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000.

\_\_\_\_\_. Auditing Institutions, Timothy Power, Matthew Taylor – University of Notre Dame Press, 2011.

STARR, Chester G. O Nascimento da Democracia Ateniense, trad. Roberto Leal Ferreira, São Paulo, Odysseus Editora, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ary e CÂMARA, Jacintho Arruda, controle das Contratações Públicas pelos Tribunais de Contas, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, maio/ago. 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

- ADI 4190. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur179251/false>
- ADI 2324. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur431358/false>
- MS 23168 AgR. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur407809/false>
- MS 23550. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur100349/false>
- ADI 2378. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur35926/false>
- MS 30916. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur210263/false>
- MS 30312 AgR. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur221667/false>
- MS 30799. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur218226/false>
- MS 26406. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur86794/false>
- MS 7280. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur76392/false>
- RE 55821. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur107102/false>
- RE 848826. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur371897/false>
- Rcl 39497 AgR. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur434629/false>
- RMS 8372. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur311587/false>
- MS 35410. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446764/false>
- MS 15886. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur152887/false>
- MS 25888 Mc. Disponível em:  
<https://www.senado.leg.br/comissoes/documentos/SSCEPI/DOC070.pdf>

TORRES, Ricardo Lobo, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 194.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, pág.14. Edição de 2020. Disponível em:

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual\\_auditoria\\_operacional\\_4\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf)