

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO**

Lorena Nascimento Castro

**A COMPETÊNCIA JULGADORA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: críticas à “seleção de contas” para julgamento.**

Juiz de Fora

2014

Lorena Nascimento Castro

**A COMPETÊNCIA JULGADORA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: críticas à “seleção de contas” para julgamento.**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito sob orientação do Professor Mestre Renato Chaves Ferreira.

Orientador: Professor Mestre Renato Chaves Ferreira.

Juiz de Fora

2014

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Castro, Lorena Nascimento.

A competência julgadora dos Tribunais de Contas na Constituição Federal de 1988 : críticas à "seleção de contas" para julgamento / Lorena Nascimento Castro. -- 2014.

37 p.

Orientador: Renato Chaves Ferreira

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito, 2014.

1. Tribunal de Contas. 2. Competências. I. Ferreira, Renato Chaves, orient. II. Título.

Lorena Nascimento Castro

**A COMPETÊNCIA JULGADORA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: críticas à “seleção de contas” para julgamento.**

Monografia apresentada à
Faculdade de Direito, da
Universidade Federal de Juiz de
Fora, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel
em Direito.

Defesa em 24 de janeiro de 2014.

Professor Mestre Renato Chaves Ferreira - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professor Abdalla Daniel Curi
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professor Orfeu Sérgio Ferreira Filho
Universidade Federal de Juiz de Fora

RESUMO

O estudo tem por objetivo verificar e apresentar críticas ao procedimento de “seleção de contas” a serem julgadas pelo Tribunal de Contas da União, sob as luzes do que dispõe a Constituição Federal de 1988 sobre a Corte de Contas e justifica-se pela relevância do tema frente à necessidade de fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos. Através de revisão da bibliografia sobre o tema, serão apresentadas, em um primeiro momento, as disposições constitucionais sobre a questão e, em seguida, aborda-se o panorama atual da base normativa para a “seleção de contas” a serem julgadas conforme artigo 71, II da Constituição Federal de 1988. Segue-se concluindo com a apresentação de críticas ao referido procedimento de seleção que tem se baseado em critérios definidos através de normas infralegais editadas pelo Tribunal de Contas da União, com base na previsão legislativa sem critérios do artigo 6º da Lei 8.443/1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, postulando-se, por fim, pela inconstitucionalidade material deste dispositivo que deixa a cargo de normas de caráter infralegal conformação de disposições constitucionais.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Competências. Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

The study aims to verify and present criticisms of the "selection of accounts" to be judged by the Court of Audit, under the lights than does the Federal Constitution of 1988 on the Court of Auditors and is justified by the importance of the procedure issue regarding the need for monitoring the correct use of public funds. Through literature review on the subject will be presented, at first, the constitutional provisions on the issue and then discusses the current landscape is the normative basis for the "selection of accounts" to be judged according to article 71 II of the Federal Constitution of 1988. The following is concluded with the presentation of criticism to said selection procedure which has been based on criteria set by regulatory provisions issued by the Court of Audit, based on prediction without legislative criteria of Article 6 of Law 8.443/1992 - Law organic Court of Audit, postulating ultimately unconstitutionality material of this device that leaves it up to the standards of non-statutory character shaping constitutional provisions.

Keywords: Court of Auditors. Competencies. Unconstitutionality.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	A SEDE NORMATIVA CONSTITUCIONAL	7
2.1	BREVES LINHAS SOBRE TEMÁTICAS CONSTITUCIONAIS	8
2.1.1	Classificações	8
2.1.2	Interpretação e aplicação das normas constitucionais	9
2.1.3	A prestação de contas como princípio constitucional sensível	10
2.1.4	Inconstitucionalidades	12
3	TRIBUNAL DE CONTAS E CONSTITUIÇÃO FEDERAL	14
3.1	BREVE HISTÓRICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL	14
3.2	PODER NEUTRAL	15
3.3	FUNÇÃO E COMPETÊNCIAS	15
3.4	A COMPETÊNCIA JULGADORA	18
3.5	O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO PARADIGMA ÀS DEMAIS CORTES DE CONTAS	21
4	O PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PARA JULGAMENTO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – PANORAMA ATUAL	22
5	PODER REGULAMENTAR	25
6	CRÍTICAS À SELEÇÃO DAS CONTAS PARA JULGAMENTO	29
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
	REFERÊNCIAS	34

1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União, como figura de controle externo da Administração Pública encontra-se positivado em sede constitucional desde 1981 e sua figura, no ordenamento brasileiro, abarca competências mais que fiscalizatórias, mas também consultivas, sancionadoras, entre outras.

No artigo 71, II, da Constituição de 1988, está positivada sua competência julgadora das contas que lhes são prestadas pelos *administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos*. Mais que um *poder*, tal competência deve ser vista como *dever-poder*, instrumento de alcance de sua função constitucional.

Prestar contas é reflexo do Princípio Republicano e a relevância de tal é vista no momento em que o constituinte consagrou entre os *princípios constitucionais sensíveis* o dever de prestação de contas, sob pena de intervenção federal nos entes da federação.

O momento constitucional consagra a superioridade da Constituição e esta, no tocante aos Tribunais de Contas, deixa pouco espaço ao legislador infraconstitucional, disciplinando em pormenores esse órgão de controle.

Ocorre que o Legislador confere ao Tribunal de Contas da União, através de sua Lei Orgânica, poder regulamentar e, ainda, a possibilidade de “dispensar” os referidos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da responsabilidade de prestar contas de seus atos de gestão da coisa pública, desde que assim decidido pelo Tribunal de Contas da União. Desde 2004, através de Instrução Normativa, a referida Corte de Contas estabeleceu os critérios que serão observados para “selecionar” as contas que deverão ser apresentadas para julgamento.

Partindo da abordagem de temas constitucionais e das disposições da Carta Magna sobre a competência julgadora do Tribunal de Contas da União, passando pelo estudo das disposições legais e infralegais, o presente estudo apresentará críticas a essa “seleção de contas”, pelo Tribunal de Contas da União, para julgamento conforme o artigo 71, II da Constituição Federal, através de critérios estabelecidos em normas infralegais, argumentando pela inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União que confere, sem estabelecer nenhum critério, a possibilidade de dispensa da prestação de contas, de forma que normas infralegais têm sido as ‘balizas’ diretas de preceitos constitucionais.

2 A SEDE NORMATIVA CONSTITUCIONAL

Para apresentar, neste primeiro momento, importantes contornos da sede constitucional, serão utilizadas lições ímpares de Paulo Gustavo Gonet Branco.

A Constituição representa os traços de uma organização social, principalmente no que tange a seus aspectos políticos. Assim, ao mesmo tempo em que é “estatuto do poder representa o instrumento jurídico com que a sociedade se premune contra a tendência imemorial de abuso dos governantes.” (MENDES, BRANCO, 2012, p. 41).

Quanto ao valor da constituição, sob uma perspectiva histórica, tem-se que, a princípio, na Europa, o Legislativo era reconhecido como supremo, por representar a vontade do povo. Com o tempo, verificou-se que a separação dos Poderes talvez não fosse meio totalmente suficiente para a defesa das liberdades e passou-se à busca por novas formas de proteção do indivíduo e controle do Estado. O Poder Constituinte “passa a ser a primeira voz do povo, condicionante das ações dos poderes por ele constituídos”, assumindo, a norma constitucional seu mais alto reconhecimento e não se admitindo norma que ofenda a constitucional. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 53). Conforme Roberto Blanco Valdés, citado pelo autor, “a manutenção da liberdade não somente exige o estabelecimento de garantias para a sociedade em face do Estado, como também proteção das minorias em face um eventual abuso democrático.” (VALDÉS, 1998, p. 116-117 apud MENDES; BRANCO, 2012, p. 54).

Assim, atualmente, tem-se o Neoconstitucionalismo, cuja marca é a superioridade da Constituição, trazendo não somente limites aos poderes constituídos, mas, também, a consagração de valores morais e políticos, chamada “materialização da Constituição.” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 59-60).

Uma peculiaridade desse momento constitucional é a verificação de uma tensão entre *constitucionalismo* e *democracia*, visto que a referida *materialização constitucional* limita o âmbito de deliberação política aberto às maiorias democráticas. Leciona, ainda, Paulo Gustavo Gonet Branco que, na busca de “neutralizar a objeção democrática ao Estado constitucional” (2012, p. 60), fazendo referência à doutrina de Prieto Sanchís (2003, p. 105):

[...] a crítica perde relevo, quando se revela reduz realidade e ficção a um mesmo nível de exame do problema. O ideal democrático que empolga a crítica se centra na ficção de que efetivamente a obra do legislador é a expressão da vontade geral, obscurecendo a realidade de que a lei é a obra de um órgão do Estado, o Legislador, que pode ser comparada com um diploma juridicamente superior, a Constituição, por outro órgão do Estado, a quem a Constituição atribui tal tarefa. Pietro Sanchís

argui, a esse respeito, que tanto o princípio democrático como o do constitucionalismo são devedores de ficções, que não precisam ser desprezadas, mas ser compreendidas sob o enfoque de elemento justificador que serve a ambos os princípios. Indica que ambos os princípios têm fonte na ideia do contrato social, “que evoca, por igual, o fundamento democrático do poder político e sua limitação pelos direitos naturais.” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 60).

2.1 BREVES LINHAS SOBRE TEMÁTICAS CONSTITUCIONAIS

O presente estudo exige que se recorde alguns conceitos da seara constitucional a fim de localizar as ideias em discussão.

2.1.1 Classificações

Seguindo com Paulo Gustavo Gonet Branco, a Constituição traça “as competências dos principais órgãos do Estado, estabelecendo como serão dirigidos e por quem, além de disciplinar as interações e controles recíprocos entre tais órgãos.” (2012, p. 62).

Karl Loewenstein, citado pelo jurista, no que concerne à classificação constitucional, trabalha com critérios que apresenta como ontológicos. Seu critério da “observância realista das normas constitucionais por governantes e governados”, torna clara a distinção entre constituições “que são realmente cumpridas”, com efetiva limitação de poderes, que chama *normativas*; as *nominais*, que ainda não têm todos os seus preceitos efetivamente cumpridos e as *semânticas*, que fazem da norma constitucional uma “formalização do poder de quem o detém no momento.” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 72).

Seguindo com as lições do jurista brasileiro:

A superioridade das normas constitucionais se manifesta, afinal, além de gerar a invalidade dos atos que a contrariam, também se expressa no efeito de condicionar do conteúdo de normas inferiores. São, nesse sentido, normas de normas. As normas constitucionais, situadas no topo da pirâmide jurídica, constituem o fundamento de validade de todas as outras normas inferiores e, até certo ponto, determinam ou orientam o conteúdo material destas últimas. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 74).

Ainda sobre classificações das normas constitucionais, verifica-se que, segundo suas funções, tem-se as *impositivas*, as que *garantem direitos fundamentais*, outras que estabelecem *garantias institucionais*, as ditas *de procedimento* e, por fim, as *orgânicas*, que criam órgãos e que, por sua vez, também são de competência. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 75).

Encontra-se, na doutrina, uma classificação quanto às normas constitucionais que é importante que se registre, dividindo as normas constitucionais em “dois grandes grupos temáticos”, ainda que existam normas que não se ajustem a essa classificação, qual seja, normas constitucionais que se enquadram na “parte orgânica da Constituição” e as que, por outro lado, formariam o que se denomina “parte dogmática da Constituição”. Nestas o “constituente marca, então o tom que deve nortear a ação do Estado e expressa os valores que tem como indispensáveis para uma reta ordem da comunidade” enquanto naquelas “o constituinte se dedica a normatizar aspectos de estrutura do Estado”, como “organização do Estado, determinando as competências dos órgãos essenciais para a sua existência.” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 73).

Quanto às normas de caráter organizatório ensina Luís Roberto Barroso, citando José Afonso da Silva (1982, p. 94 apud BARROSO, 2003, p. 145-146) e José Joaquim Gomes Canotilho (1986, p. 134 apud BARROSO, 2003, p. 145-146):

A parte organizatória da Constituição – que, como foi visto, contém algumas decisões políticas fundamentais, v.g., quanto à forma de Estado, à forma e ao sistema de governo – consubstancia-se, basicamente, em normas de eficácia plena, ou seja, de aplicação instantânea e incondicionada. Não escapou à pena sensível de José Afonso da Silva que estas normas auto-aplicáveis incrustavam-se, “predominantemente”, entre as regras organizativas de poderes estatais. Com efeito, como bem intuiu Canotilho, “se o constitucionalismo nem sempre compreendeu o sentido do valor normativo da Constituição, não deixou nunca de considerar que a lei constitucional criava, coordenava e separava, de forma direta e imediata, um sistema de poderes e órgãos constitucionais.” (BARROSO, 2003, p. 145-146).

2.1.2 Interpretação e aplicação das normas constitucionais

A temática da *densidade e aplicabilidade das normas constitucionais* é outro ponto de suma importância, sobre o qual nos valeremos, mais uma vez, de lições do jurista Paulo Gustavo Gonet Branco.

Conforme o autor, a atuação do legislador será balizada pela menor ou maior densidade dos preceitos constitucionais, mas que:

Há, contudo, escolhas fundamentais que devem sobrepair ao debate dos poderes constituídos e se impor a interesses circunstanciais. A necessidade uma clara e imediata definição de aspectos institucionais do Estado leva a que algumas normas sejam concebidas com maior minúcia e menor abertura; vale dizer, com maior densidade. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 76-77).

Cita, como exemplo, o art. 73, *caput* da Constituição Federal¹, que, conforme o autor, “pouco espaço permite para interpretações criativas, contextualizações políticas e acomodações de compromissos entre interesses conflitantes.” Atualmente, deve-se buscar a máxima aplicabilidade das normas constitucionais. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 77-78).

Sobre a interpretação constitucional, recorda Jorge Miranda que afirma que a interpretação das normas constitucionais “só faz pleno sentido posta ao serviço da aplicação.” (2002, p. 448 apud MENDES; BRANCO, 2012, p. 90).

Paulo Gustavo Gonet Branco adverte, ainda, que como a Constituição dispõe sobre “as relações entre os poderes e destes com as pessoas”, ocorre uma certa pressão ideológica e política. Lembra que, na tarefa interpretativa, um de seus momentos será considerar a realidade que criou o problema e levou à necessidade de interpretação da norma. (2012, p. 90-92).

2.1.3 A prestação de contas como princípio constitucional sensível

Estudando a forma federativa do Estado brasileiro, temos, no artigo 34 da Constituição Federal, conforme Paulo Gustavo Gonet Branco, “princípios basilares da Constituição”, taxativamente enumerados, e tais são as hipóteses em que ocorre intervenção federal, “mecanismo drástico e excepcional, destinado a manter a integridade” dos referidos princípios. (2012, p. 861).

- Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
- I - manter a integridade nacional;
 - II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
 - III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
 - IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
 - V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
 - VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
 - VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
 - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do

¹ Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000](#))

No inciso VII do artigo 34 temos os princípios constitucionais sensíveis, que “[...] visam assegurar uma unidade de princípios organizativos tida como indispensável para a identidade jurídica da Federação [...].” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 864).

Representam, entre outros valores, a positivação da *forma republicana*, do *sistema representativo* e do *regime democrático*. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 864, 1379-1380).

Paulo Gustavo Gonet Branco, citando José Afonso da Silva (1992, p. 520-521), explica que:

[...] o adjetivo “sensível” se refere à circunstância de estarem nitidamente dispostos na Constituição e também tem o sentido de “coisa dotada de sensibilidade, que, em sendo contrariada, provoca reação, e esta, no caso, é a intervenção nos Estados.” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 864).

Entre estes, encontra-se, na alínea ‘d’, a *prestação de contas da administração pública, direta e indireta*.

O jurista continua, relacionando a prestação de contas ao regime democrático e republicano:

Como derivação do regime democrático e republicano adotado pelo constituinte federal, os gestores da coisa pública devem responder por seus atos, prestar contas, quer integrem a Administração direta quer a indireta – princípio a que os Estados não podem deixar de atender, sob pena de intervenção federal (art. 34, VII, *d*), nos moldes do controle de contas estabelecido no plano da União, como se deduz do art. 75 da Carta. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 865).

O regime democrático tratado no artigo 34, VII, *in fine*, à luz do artigo 1º da Constituição Federal trata-se do Estado Democrático de Direito, sendo inseparável desse entendimento a independência e harmonia entre os Poderes. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1388).

Nesse sentido, o jurista Gilmar Ferreira Mendes, citando José Joaquim Gomes Canotilho:

[...]o princípio do Estado de Direito é informado por duas ideias ordenadoras: “(1) ideia de *ordenação subjetiva*, garantindo um *status* jurídico aos indivíduos essencialmente ancorado nos direitos fundamentais; (2) ideia de *ordenação objetiva*, assente no princípio estruturante da divisão de Poderes”. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1388).

2.1.4 Inconstitucionalidades

Acompanhando as lições de Gilmar Ferreira Mendes sobre os tipos de inconstitucionalidades, podemos ter *inconstitucionalidade formal ou orgânica*, *inconstitucionalidade material*, *inconstitucionalidade por ação* e *inconstitucionalidade por omissão*. O autor registra, ainda, que há doutrinadores que tratam da *inconstitucionalidade originária*, *inconstitucionalidade superveniente*, a *inconstitucionalidade de normas constitucionais* e, por fim, o *processo de inconstitucionalização da norma constitucional*. (2012, p. 1107-1108).

Quanto à questão, importante para a temática do trabalho traçar breves linhas sobre os dois primeiros ‘tipos’ de inconstitucionalidades.

A *inconstitucionalidade formal* refere-se aos “pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei, sem atingir seu conteúdo” São vícios na formação do ato normativo. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1108).

A *inconstitucionalidade material* trata do conteúdo da norma jurídica que ofende norma constitucional, englobando também a verificação de *desvio de poder ou do excesso de poder legislativo*.

Quanto à *inconstitucionalidade por excesso de poder*, tratado com cautela pela doutrina, ensina Gilmar Mendes, citando Hans-Uwe Erichsen e Wolfgang Martens:

O conceito de discricionariedade no âmbito da legislação traduz, a um só tempo, ideia de liberdade e de limitação. Reconhece-se ao legislador o *poder de conformação* dentro de limites estabelecidos pela Constituição. E, dentro desses limites, diferentes condutas podem ser consideradas legítimas. Veda-se, porém, o excesso de poder, em qualquer de suas formas [...]. Por outro lado, o poder discricionário de legislar contempla, igualmente, o dever de legislar. A omissão legislativa parece equiparável, nesse passo, ao excesso de poder legislativo. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1112).

Conforme nos informa Gilmar Ferreira Mendes, o direito constitucional alemão considera o princípio da proporcionalidade ou proibição do excesso “norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito.” (2012, p. 1112).

Não somente o excesso deve ser censurado, mas, também, a *proteção insuficiente*. A doutrina, nesse sentido, desenvolve a *proibição à proteção insuficiente*, como forma de “garantismo positivo”, lições que ganham relevo na aplicação dos direitos fundamentais de proteção. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1112).

O controle da inconstitucionalidade de normas do ordenamento pode ocorrer de forma *incidental*, através de *ação direta de inconstitucionalidade*, *ação declaratória de constitucionalidade*, *arguição de descumprimento de preceito fundamental* e, ainda, quando da *inconstitucionalidade por omissão*.

Tratando da *omissão legislativa no processo de controle abstrato de normas e na arguição de descumprimento de preceito fundamental*, Gilmar Ferreira Mendes ressalta que:

[...] o problema do controle da omissão não decorre propriamente do pedido, até porque, em um ou em outro caso, tem-se que sempre um pedido de declaração de inconstitucionalidade. Tratando-se de omissão, a própria norma incompleta ou defeituosa há de ser suscetível de impugnação na ação direta de inconstitucionalidade, porque é de uma norma alegadamente inconstitucional que se cuida, ainda que a causa da inconstitucionalidade possa residir na sua incompletude. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1297).

Entre os parâmetros de controle na arguição de descumprimento de preceito fundamental estão os princípios constitucionais sensíveis, cuja violação pode dar ensejo à decretação de intervenção federal nos Estados-membros (art. 34, VII). Referidos princípios exigem “um significativo esforço hermenêutico” de modo que só se chegará a uma conclusão adequada através de um exame sistemático das normas constitucionais. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1306, 1386).

3 TRIBUNAL DE CONTAS E CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, citado por Luiz Bernardo Dias Costa, em palestra no Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas, em março de 2003, em Estoril, afirmou:

Quanto à inserção do Tribunal de Contas como instrumento juspolítico não só está perfeitamente compatível como é indispensável à vida das sociedades livres e pluralistas de nosso tempo, bem como ao conceito de Estado Democrático de Direito e, destarte, à realização dos valores que o travejam.
[...] ser órgão garantidor dos valores políticos-constitucionais do Estado Democrático de Direito, uma vez que exerce funções indispensáveis ao funcionamento dos princípios republicano e democrático, no tocante a um dos mais delicados aspectos de qualquer complexo juspolítico, que é, desde a Magna Carta, a gestão fiscal.” (MOREIRA NETO, 2004, p. 80, 96-98 apud COSTA, 2006, p. 67 et seq.).

Nesse pensamento, inicia-se a abordagem da figura do Tribunal de Contas da União prevista em sede constitucional, traçando, de início, breve histórico desta Corte no ordenamento brasileiro.

3.1 BREVE HISTÓRICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

A fiscalização do Poder Público não é uma inovação Contemporânea, mas é com os Estados modernos que se passou a ter instituições especializadas nesta função. No Brasil, o modelo adotado assume funções fiscalizatórias e também consultivas. (COSTA, 2006, p. 75).

A primeira figura de tribunal de contas (no caso, o Tribunal de Contas da União) de base constitucional concretizou-se com a proclamação da República, por iniciativa de Rui Barbosa, fazendo parte, pela primeira vez, da base constitucional nacional em 1891, e dela nunca mais saiu, passando por momentos de alargamento e outros de restrição de sua competência. (COSTA, 2006, p. 22).

Na Constituição de 1934, a marca da competência desses tribunais era a necessidade de prévio registro da despesa e manifestação por parecer prévio em relação às contas do Presidente. Na Constituição de 1937, foi inserida a missão de verificar a execução orçamentária e “julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União”. Já na Constituição de 1946, ocorreram novas ampliações em sua competência, sendo reconhecido como órgão auxiliar do Poder Legislativo, cabendo-lhe, ainda, verificar as constas das autarquias, os contratos

administrativos, as aposentadorias, reformas e pensões. A Constituição de 1967, que lhe segue, inovou trazendo o conceito de controle interno, retirando do ordenamento o controle prévio que era exercido e trazendo a lume as chamadas *auditorias*. (COSTA, 2006, p. 24-25).

A atual Constituição, de 1988, consolida a figura do Tribunal de Contas, que teve verificável e significativo alargamento em suas competências, representando o braço direito do Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública, não perdendo, por isso, sua marca de órgão autônomo e independente. Mais que a legalidade, suas análises verificam a “compatibilidade com o interesse público, economia, eficiência, eficácia e efetividade”. Sua importância e a relevância de sua figura ficam demonstradas em sede mesmo constitucional, pelo que se verifica no art. 71, § 3º, dando força de título executivo às suas decisões que importem em débito ou multa. (COSTA, 2006, p. 25 et seq.).

3.2 PODER NEUTRAL

Ovidio Rizzo Junior, em estudo sobre o “Controle Social Efetivo de Políticas Públicas”, registra a natureza de “poder neutral” dos Tribunais de Contas. Conforme o autor, a Teoria dos Poderes Neutrais “tem por síntese a necessidade da existência de entes estatais que não se submetem hierarquicamente a nenhum dos três Poderes, com vistas à plena realização da democracia”. Prossegue alegando que “atuam por meio de substituição de decisões político-partidárias por decisões de natureza técnica.” (2009, p. 165-166).

Nesse sentido, segue este autor afirmando que mais que um auxiliar dos Poderes constituídos, o Tribunal de Contas representa auxílio, também, e principalmente, à sociedade. (RIZZO JUNIOR, 2009, p. 176).

3.3 FUNÇÃO E COMPETÊNCIAS

Tem-se previsão constitucional tanto de um controle interno quanto externo, sendo que, neste trabalho, a concentração dos estudos será nos Tribunais de Contas, figura pertinente à fiscalização dos recursos públicos realizada por controle externo.

Tratando do *regime constitucional dos tribunais de contas*, Carlos Ayres Britto apresenta importantes lições.

O jurista destaca o *vínculo funcional* entre *controle externo* e o *princípio republicano*, tratando aquele como um reflexo deste. Nesse sentido, afirma:

Pois, numa República, impõem-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim do prisma da decisão como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a “res publica” e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional. (BRITTO, 2001, p. 11).

Conforme o autor, nem toda função de controle externo é partilhada entre o Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional². (BRITTO, 2001, p. 6).

Assevera, ainda, sobre a base constitucional dos Tribunais de Contas:

Com efeito, o recorte jurídico-positivo das Casas de contas é nuclearmente feito nas pranchetas da Constituição. Foi o legislador de primeiríssimo escalão quem estruturou e funcionalizou todos eles (os Tribunais de Contas), prescindindo das achegas da lei menor. É só abrir os olhos sobre os 6 artigos e os 40 dispositivos que a Lei das Leis reservou às Cortes de contas (para citar apenas a seção de nº IX do capítulo atinente ao Poder Legislativo) para perceber que somente em uma oportunidade é que existe menção à lei infraconstitucional. Menção que é feita em matéria de aplicação de sanções (inciso VIII do art. 71), porque, em tudo o mais, o Código Supremo fez questão de semear no campo da eficácia plena e da aplicabilidade imediata. (BRITTO, 2001, p. 9).

O desenho constitucional do papel de controle atribuído aos Tribunais de Contas na Constituição Federal de 1988 encontra-se no artigo 71 da Carta Magna.³

² Carlos Ayres Britto faz importante distinção entre *competência* e *função*. A função do Tribunal de Contas da União é a de controle externo, já suas competências, são “opinativa, judicante, consultiva e informadora, sancionadora, corretiva, etc.[...] que são poderes instrumentais àquela função. Meios para o alcance de uma finalidade específica”. (2001, p. 6).

³ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

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

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;

III - 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;

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;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Luiz Bernardo Dias Costa ressalta a importância do órgão e reforça o entendimento sobre a autonomia e independência, constitucionalmente desenhados, afastando a ideia de que os Tribunais de Contas possuam alguma relação de subordinação com o Poder Legislativo. (2006, p. 66).

Segundo Flávio Régis Xavier de Moura e Castro, citado por Luiz Bernardo Dias Costa o Tribunal de Contas é guardião do princípio republicano da prestação de contas, positivado no artigo 34, VII, 'd' da Constituição Federal. (CASTRO, 2003, p. 59 apud COSTA, 2006, p. 70).

Gilmar Ferreira Mendes também ressalta que a prestação de contas representa uma especificação do princípio republicano, de maneira que impõe aos administradores o dever de prestar as contas referentes à *res publica*. (2012, p. 1390).

No art. 70⁴ da Constituição Federal, o Constituinte dispôs sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, trazendo, em seu parágrafo único⁵, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19 de 1998, quem se submete à obrigatoriedade de prestar contas.

Importante observar que a referida Emenda traz para a fiscalização a figura da pessoa física ou jurídica privada que “utilize, arrecade, guarde, gereencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos”.

Como afirmam Afonso Gomes Aguiar e Márcio Paiva de Aguiar, a Constituição institui através do parágrafo único do artigo 70 o “dever de prestar contas”, de forma a

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 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, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

⁴ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

⁵ Art. 70. [...]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gereencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

viabilizar a efetivação dos controles externo e interno previstos constitucionalmente. (2008, p. 14).

Helio Saul Mileski, citado por Luiz Bernardo Dias Costa, caracteriza as competências do Tribunal de Contas, à luz do texto constitucional, em *próprias* - por peculiares aos procedimentos de controle; *exclusivas* - por definidas constitucionalmente, não podendo ser exercidas por outro órgão e *indelegáveis* - por ser controle da atividade financeira do Estado, não pode ser delegada. (MILESKI, 2003, p. 255 apud COSTA, 2006, p. 100).

3.4 A COMPETÊNCIA JULGADORA

O inciso II do artigo 71 apresenta o julgamento da *prestação de contas de gestão*, que se relaciona aos chamados atos de gestão. Estas são submetidas a exame e julgamento dos Tribunais de Contas. É competência própria e intransferível. Quanto a esta competência, Afonso Gomes Aguiar e Márcio Paiva de Aguiar apresentam o desenvolvimento das mesmas no ordenamento brasileiro. Antes da Lei 4.320 de 17 de março de 1964 que “estatuí Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” a liquidação⁶ da despesa era realizada pelos Tribunais de Contas, momento em que realizavam a análise da legalidade dos atos. Após a entrada em vigor da referida lei, aos gestores de recursos públicos passou a competir, também, a liquidação e os Tribunais de Contas passaram a realizar um julgamento *a posteriori*.⁷ (2008, p. 16, 18, 40).

A jurisdição do Tribunal de Contas verifica-se principalmente sobre os administradores públicos, mas o setor privado também pode ter suas contas apreciadas, o que ocorre, normalmente, em situações em que há convênios e, assim, responderão pelos recursos recebidos. Nesse sentido o art. 70 da Constituição Federal. (AGUIAR; AGUIAR, 2008, p. 62).

No curso a distância “Prestação de Contas: Fundamento da Democracia e Exercício de Cidadania”, do Instituto Serzedello Corrêa, instituição de apoio do Tribunal de Contas da União, ressalta-se com clareza, no que se refere ao processo de prestação de contas:

⁶ A Lei 4.320 de 17 de março de 1964 dispõe:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

⁷ Os autores afirmam, ainda, que a prestação de contas de gestão é “consequência da combinação do inciso II do art. 71 com o parágrafo único do art. 70 da CRFB”.

Oportuno destacar que as contas referem-se à gestão dos responsáveis de determinado órgão ou entidade jurisdicionada ao Tribunal. Não existe julgamento dessas unidades jurisdicionadas (pessoas jurídicas de direito público ou privado), mas sim das contas dos gestores (pessoas físicas) responsáveis que são pela gestão dessas organizações públicas ou privadas vinculadas ao poder público. (BRASIL, 2013, p. 22).

Carlos Ayres Britto relaciona a referida responsabilidade com o ideal republicano e a previsão constitucional do Tribunal de Contas da União:

É essa responsabilidade jurídica pessoal (verdadeiro elemento conceitual da República enquanto forma de governo) que demanda ou que exige, assim, todo um aparato orgânico-funcional de controle externo. E participando desse aparato como peça-chave, os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração. (BRITTO, 2001, p. 11).

Ainda sobre o dever constitucional de prestar contas, Afonso Gomes Aguiar e Márcio Paiva de Aguiar reproduzem lições de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que afirma no sentido de que o dever constitucional de prestar contas refere-se a todos os que aplicam os recursos que provêm do erário. (FERNANDES, 1996, p. 77 apud AGUIAR; AGUIAR, 2008, p. 62).

Nas contas de gestão a legalidade dos atos é analisada de forma isolada em relação a cada órgão ou entidade, sendo prestadas anualmente. Referida anualidade nas prestações de contas são, seguindo nas lições de Afonso Gomes Aguiar e Márcio Paiva de Aguiar, limites objetivos ao julgamento das contas, de forma que o vício detectado em um período não deverá intervir na análise e julgamento das contas de outro período.⁸ Por limite subjetivo à prestação de contas apontam o parágrafo único do artigo 70 combinado com o artigo 71, inciso II da Constituição Federal, de modo que as responsabilidades dos atos devem ser individualizadas. (2008, p. 43, 48-51).

Cuidando da hipótese de omissão no dever de prestar contas por parte dos gestores públicos e defendendo a “verdade material” no julgamento das contas, de forma que não sejam, devido a essa omissão, julgadas irregulares, mas que seja instaurada tomada de contas, os juristas trazem importantes ideias a serem ressaltadas sobre o dever constitucional de prestar contas. Afirmam os autores que não são cabíveis os efeitos da revelia nessa seara visto que “não há bem disponível em jogo”. Seguem afirmando ser “de ordem pública o dever do Tribunal de julgar as contas, ainda quando estas não tenham sido prestadas” já que interessa

⁸ Observar os artigos 165, III e §§ 2º, 5º, 8º e 9º, I e artigo 166 *caput* e §§ 3º, 6º e 8º da Constituição Federal e, ainda, o artigo 34 da Lei 4.320 citados pelos autores.

ao povo conhecer o conteúdo das contas, visto que é proprietário destes bens. (AGUIAR; AGUIAR, 2008, p. 58).

Reforçam seu entendimento na previsão constitucional do art. 51, inc. II da Constituição Federal,⁹ preceito que afirmam deve ser observado nas contas a serem prestadas pelo gestor de recursos públicos para que o julgamento seja realizado com base no conteúdo material das contas. (AGUIAR; AGUIAR, 2008, p. 58).

Afirmam os autores, ainda tratando da questão do *princípio da verdade material* no julgamento das contas:

A competência prevista no inciso II do art. 70 da Lei Maior, atribuindo ao Tribunal de Contas a tarefa de julgar as contas de gestão, não é uma mera faculdade. É um dever a ser cumprido e não pode ser esvaziado pela disposição de norma infraconstitucional, como um a simples lei orgânica, sob pena de lesão ao princípio da supremacia da constituição. (AGUIAR; AGUIAR, 2008, p. 58).

Logo em seguida, asseveram:

O Tribunal de Contas exerce uma função, ou seja, exerce um dever no interesse de outrem. Este é, no caso de julgamento de contas, o povo, verdadeiro titular do patrimônio público fiscalizado pelo órgão de controle externo. Assim, não pode o Tribunal se omitir no cumprimento dessa função, criando presunções sobre fatos cujo efetivo conhecimento é de interesse de toda a coletividade. (AGUIAR; AGUIAR, 2008, p. 58).

Citando ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, continuam os autores afirmando que a Corte de Contas tem não o *poder* de exercer sua competência, mas o *dever*, visto que suas atribuições são instrumentos para concretizar sua função constitucionalmente delineada. (AGUIAR; AGUIAR, 2008, p. 59).

Por fim, quanto à competência julgadora dos Tribunais de Contas, alerta Luiz Bernardo Dias Costa, que há que se atentar para o fato de que quanto à matéria julgada pelos Tribunais de Contas na competência conferida pelo artigo 71, II da Constituição, não há possibilidade de revisão do mérito pelo judiciário, salvo quando ocorre ilegalidade ou ofensa ao devido processo legal. (2006, p. 150).

3.5 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO PARADIGMA ÀS DEMAIS CORTES DE CONTAS

⁹ Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

[...]

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

O artigo 75 da Constituição faz do Tribunal de Contas da União paradigma para as demais Cortes de Contas das unidades federativas. (AGUIAR; AGUIAR, 2008, p. 15, 41). Assim, as disposições constitucionais referentes ao Tribunal de Contas da União devem ser observadas, no que couber, pelos Tribunais de Contas dos demais entes da federação. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 936).

Observar, ainda, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 849-8 - Mato Grosso onde ficou pacificado a observância do modelo federal, conforme ementa:

Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembleia Legislativa – compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71 c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. [...]. (BRASIL, 1999).

4 O PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PARA JULGAMENTO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – PANORAMA ATUAL

A Constituição Federal de 1988 determina:

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

[...]

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;

A Lei 8.443 de 16//07/1992, que “dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União” apresenta os seguintes dispositivos:

Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade

[...]

TÍTULO II

JULGAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Capítulo I

Julgamento de Contas

Seção I

Tomada e Prestação de Contas

Art. 6º Estão sujeitas à tomada de contas e, ressalvado o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas da União podem ser liberadas dessa responsabilidade as pessoas indicadas nos incisos I a VI do art. 5º desta Lei.

Art. 7º As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa.

[...]

A partir das determinações constitucionais e legais chega-se ao âmbito de disposições normativas do Tribunal de Contas da União.

No curso a distância “Prestação de Contas: Fundamento da Democracia e Exercício de Cidadania”, do Instituto Serzedello Corrêa, o Tribunal de Contas da União apresenta o “novo paradigma de controle de contas” que desenvolveu-se devido à constatação do “grande lapso temporal entre os atos de gestão e sua efetiva apreciação (intempestividade)” pelo Tribunal de Contas, bem como devido ao “baixo impacto do julgamento das contas tanto na prevenção de desvios quanto na melhoria da gestão (efetividade)”. Uma das consequências

desse novo paradigma é a possibilidade de definir anualmente os gestores que deverão apresentar suas contas ao Tribunal de Contas da União, com base nos critérios de *risco, materialidade e relevância*. (BRASIL, 2013, p. 16-17).

Apresenta-se, a seguir, a base normativa dessa nova postura.

Estabelece o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155 de 04 de dezembro de 2002:

TÍTULO VI
 ATIVIDADE DE CONTROLE EXTERNO
 CAPÍTULO I-A
 PLANO DE CONTROLE EXTERNO

Art. 188-A. As ações de controle externo obedecerão a plano de controle externo, proposto pela Presidência, de acordo com o plano estratégico e as diretrizes do Tribunal e das Contas do Presidente da República.

Parágrafo único. O plano será elaborado em consulta aos relatores das listas de unidades jurisdicionadas e das contas do governo, e será aprovado pelo Plenário em sessão de caráter reservado.

CAPÍTULO I
 JULGAMENTO DE CONTAS

SEÇÃO I
 TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 188. Têm o dever de prestar contas e, ressalvado o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas da União podem ser liberadas dessa responsabilidade, as pessoas indicadas nos incisos I e III a VII do art. 5º deste Regimento.

Art. 189. As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, que poderão ser ordinárias, extraordinárias ou especiais.

Parágrafo único. Atos normativos próprios do Tribunal disporão acerca da organização, recebimento e tratamento dos processos de tomadas e prestações de contas a que se refere este artigo.

[...]

Art. 194. Os processos de tomada ou prestação de contas ordinária conterão os elementos e demonstrativos especificados em ato normativo, que evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos e, ainda, a observância aos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis.

Parágrafo único. O ato normativo mencionado no caput, tendo em vista a racionalização e a simplificação do exame e do julgamento das tomadas e prestações de contas pelo Tribunal, estabelecerá também critérios de formalização dos respectivos processos, tendo em vista a materialidade dos recursos públicos geridos, a natureza e a importância socioeconômica dos órgãos e entidades.

Através da Instrução Normativa TCU nº 47 de 27 de outubro de 2004 – revogada pela Instrução Normativa TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008, esta revogada pela Instrução Normativa TCU nº 63 de 1º de setembro de 2010 – inovou-se no Tribunal de Contas da União traçando-se a “seleção das Unidades Jurisdicionadas cujos responsáveis devem prestar

contas”, observados os referidos critérios de *risco, materialidade e relevância*.¹⁰ (BRASIL, 2013, p. 23-24).

Dispõe a atual Instrução Normativa TCU nº 63 de 1º de setembro de 2010:

Art. 3º Os relatórios de gestão devem ser apresentados anualmente ao Tribunal pelos responsáveis pelas unidades jurisdicionadas, relacionadas em decisão normativa, que lhes fixará a forma, conteúdo e prazo.

[...]

Art. 4º O Tribunal definirá anualmente, em decisão normativa, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão processos de contas ordinárias constituídos para julgamento, assim como os conteúdos e a forma das peças que os compoirão e os prazos de apresentação.

§ 1º Os responsáveis pelas unidades jurisdicionadas não relacionadas na decisão normativa de que trata o *caput* não terão as contas do respectivo exercício julgadas pelo Tribunal nos termos do art. 6º da Lei nº 8.443, de 1992, sem prejuízo de o Tribunal determinar a constituição de processo de contas em decisão específica e da manutenção das demais formas de fiscalização exercidas pelos controles interno e externo.

Atualmente, tem-se a Decisão Normativa nº 132 de 02 de outubro de 2013 estabelecendo “acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2013 julgadas pelo Tribunal [...]”

Conforme notícia Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, os sistemas de controle externo têm buscado um processo de harmonização internacional e os Tribunais de Contas brasileiros têm o desafio de conseguir concretizar suas competências – as mais amplas atualmente no mundo – de modo eficaz e tempestivo. As Cortes de Contas brasileiras, segundo o autor, devem buscar uma integração dos instrumentos de controle, através de isomorfismos *institucionais, coercitivos, normativos e miméticos*.¹¹ (2012, p. 132-133).

¹⁰ Os critérios mencionados encontram-se definidos na Instrução Normativa TCU nº 63 de 01/09/2010, em vigor, nos seguintes termos:

Art. 1º Os relatórios de gestão e as peças complementares elaboradas para constituição de processos de contas dos administradores e dos demais responsáveis abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443, de 1992, devem ser organizados e apresentados ao Tribunal de Contas da União de acordo com as disposições desta instrução normativa.

Parágrafo único. Para o disposto nesta instrução normativa, considera-se:

[...]

V. risco: possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo medido em termos de consequências e probabilidades;

VI. materialidade: volume de recursos envolvidos;

VII. relevância: aspecto ou fato considerado importante, em geral no contexto do objetivo delineado, ainda que não seja material ou economicamente significativo;

¹¹ Conforme o autor “Na última metade do Século XX, houve um processo de harmonização internacional dos sistemas de controle externo. As Constituições de 1967 e de 1988 estabeleceram aos Tribunais de Contas, além da função jurisdicional típica, também a função de auditoria. Desse modo, o modelo brasileiro possui atualmente um dos mandatos mais amplos do mundo para o exercício do controle externo da gestão pública, e os seus principais instrumentos constitucionais de controle são: a apreciação das contas de governo, o julgamento de contas de responsáveis, a auditoria e a inspeção. Nesse sentido, o principal desafio dos Tribunais de Contas

5 PODER REGULAMENTAR

Conforme o artigo 3º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, esta Corte possui poder regulamentar no âmbito de sua competência e jurisdição. Marçal Justen Filho afirma no sentido de não haver impedimento a que lei atribua poder regulamentar a órgão distinto do Chefe do Executivo. (2012, p. 376).

Afonso Gomes Aguiar e Márcio Paiva de Aguiar recordam que referido poder já sofreu críticas e foi “salvo da inconstitucionalidade total” por Luís Roberto Barroso através da “interpretação conforme a Constituição”. Transcrevem as palavras deste jurista sobre o alcance de tal poder, as quais, também, serão aqui reproduzidas:

[...] competência para editar atos administrativos, como seu Regimento Interno, ou para baixar uma Resolução ou outros atos internos, nunca, porém, a produção de atos de efeitos externos geradores de direitos e obrigações para terceiros, notadamente quando dirigidos a órgãos constitucionais de outro Poder. (BARROSO, 1996, p. 131-140 apud AGUIAR; AGUIAR, 2008, p. 131).

Celso Antônio Bandeira de Mello trata da figura do regulamento no ordenamento pátrio em tom de alerta aos possíveis abusos que possam configurar-se através deste. Ainda que o autor trate mais especificamente dos regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, as lições do jurista são de inquestionável valor para reflexões sobre o *poder regulamentar*, este, atribuído por lei, como visto, ao Tribunal de Contas da União. Tais apontamentos são válidos, da mesma forma, para instruções, portarias, resoluções e regimentos. Conforme o autor, regulamentos são atos gerais e, em regra, abstratos, expedidos por órgão diverso do Legislativo. (2009, p. 335-336).

O jurista remete à observância do artigo 5º, inciso II e do artigo 37 da Constituição Federal que expressamente demonstram o valor e a consagração do *princípio da legalidade* no ordenamento pátrio, de modo que “vigore o governo das leis e não dos homens”, deixando demonstradas as preocupações históricas em um Estado de Direito. Não

brasileiros é conseguir concretizar todas as suas funções de controle de modo eficaz e tempestivo. Diante disso, o presente trabalho propõe a integração dos instrumentos de controle externo como mecanismo para a legitimação do modelo brasileiro, por meio de isomorfismos institucionais, que podem resultar em incrementos significativos de desempenho e da oportunidade do controle. A proposta parte de três premissas principais: a prevalência dos mandamentos constitucionais para o estabelecimento dos conceitos e finalidades dos quatro instrumentos constitucionais de controle externo analisados (isomorfismo coercivo); a auditoria como instrumento profissionalmente legitimado deve ser adotada segundo conceitos e métodos estabelecidos pela Intosai (isomorfismo normativo); e, considerando a multifuncionalidade do modelo brasileiro, é importante identificar estratégias de integração de instrumentos de controle externo de modelos estrangeiros variados em busca de oportunidades de melhoria nos casos de sucesso (isomorfismo mimético).” (DUTRA, 2012, p. 132-133).

se admite que direitos ou obrigações sejam alterados por regulamento, pois este é auxiliar da lei. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 340-341).

Trata o autor de hipóteses em que ocorre “delegação legislativa disfarçada, inconstitucional”. Afirma que não se pode admitir que um direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidam sobre alguém se já não estavam identificados na lei regulamentada. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 351-352). Assevera:

É, pois, à lei, e não ao regulamento, que compete indicar as condições de aquisição ou restrição de direito. Ao regulamento só pode assistir, à vista das condições preestabelecidas, a especificação delas. E esta especificação tem que se conter no interior do conteúdo significativo das palavras legais enunciadoras do teor do direito ou restrição e do teor das condições a serem preenchidas. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 351-352).

A identificação do direito, dever, obrigação, limitação ou restrição não há que ser absoluta, mas deve apresentar as condições básicas a serem tidas por pressupostos, estando estabelecidas em lei. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 351-352).

Conforme alerta o autor:

Disciplinar certa matéria não é conferir a outrem o poder de discipliná-la. Fora isto possível, e a segurança de que “ninguém poderá ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” deixaria de se constituir em proteção constitucional. Em suma: não mais haveria a garantia *constitucional* aludida, pois os ditames ali insculpidos teriam sua valia condicionada às decisões infraconstitucionais, isto é, às que resultem do querer do legislador ordinário. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 351-352).

Lembra, ainda, que a função correspondente a cada um dos Poderes, em regra, é *indelegável*, em respeito ao artigo 2º da Constituição Federal, observadas as próprias previsões constitucionais que estabelecem ressalvas, os artigos 59, IV e 68 que, por serem ressalvas, demonstram que a regra é a indelegabilidade. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 352-354).

Segue, apresentando leitura da questão com cautelosa observância da sede constitucional:

Seria absurdo e afrontoso à inteligência supor que a Constituição estabeleceu mecanismos tão cautelosos para defesa de valores ciosamente postos a bom recato, os quais, entretanto, seriam facilmente reduzidos a nada, graças ao expediente singelo das delegações precedidas indiretamente. É que, como disse o precitado Geraldo Ataliba, em frase altamente sugestiva: “Ninguém construiria uma fortaleza de pedra, colocando-lhe portas de papelão.” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 352-354).

Considera, portanto, o autor, que ocorre delegação disfarçada inconstitucional “quando fica deferido ao regulamento definir por si mesmo as condições ou requisitos necessários ao nascimento do direito material ou ao nascimento da obrigação, dever ou restrição.” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 354).

Importante, por fim, tratar das diferenças, apresentadas pelo jurista, entre lei e regulamento no que refere às garantias do administrado. Inicia ressaltando que a crença no fato de que os dois serem *gerais e abstratos* aproxima as duas figuras no que toca às “garantias democráticas” é equivocada. As leis (i) representam o produto da “média do pensamento social, representação de uma pluralidade de grupos, inclusive minorias”; (ii) o processo legislativo garante “um grau de controlabilidade, confiabilidade, imparcialidade e qualidade normativa”, bem como o “conhecimento público das disposições que estejam em caminho de ser implantadas”, sendo certa uma “fiscalização social”, de modo a dificultar “direcionamentos incompatíveis com o interesse público”; por fim, (iii) propicia segurança e certeza jurídica. Nesse sentido, demonstra o autor a superioridade da garantia democrática representada pelo processo legislativo, de forma que, afirma, o constituinte buscou regular com minúcia o processo legislativo, ainda que se verifique que, por disposições infraconstitucionais possa-se estabelecer rito “menos prudente” na feitura das leis, como pode ocorrer através dos regulamentos. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 362-365).

No mesmo sentido, Gilmar Ferreira Mendes, alerta que ocorre “delegação indevida” quando se verifica que o regulamento inova na ordem jurídica definindo os requisitos para que se verifique um direito, dever obrigação ou restrição. (2012, p. 981).

Em ordenamentos em que a delegação de poder é restrita, desenvolveram-se formas de atenuar os rigores através do *poder regulamentar* ou pelas *autorizações legislativas*. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 981).

Bernard Schuwartz, citado por Gilmar Ferreira Mendes, afirma que:

[...] a menos que o ato de delegação de poderes contenha um padrão – limite ou orientação com respeito ao poder conferido que se possa exercer – ele será inválido ou nulo. Isso tem impedido delegações indiscriminadas de poderes [...]. (SCHWARTZ, 1966, p. 34 apud MENDES; BRANCO, 2012, p. 981).

Seguindo com as lições de Gilmar Ferreira Mendes, este leciona no sentido de que, o regulamento autorizado é importante instrumento para o trato de questões técnicas e administrativas, mas, assevera que:

Diversamente, a nossa ordem constitucional não se compadece com as autorizações legislativas puras ou incondicionadas, de nítido e inconfundível conteúdo renunciativo. Tais medidas representam inequívoca deserção do compromisso de deliberar politicamente, configurando manifesta fraude ao princípio da reserva legal e à vedação à delegação de poderes. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 983).

6 CRÍTICAS À SELEÇÃO DAS CONTAS PARA JULGAMENTO

Verifica-se que o momento constitucional exige a leitura e aplicação do ordenamento às luzes da Constituição, resguardando seus valores e princípios, procurando sua máxima aplicabilidade. Entre esses valores, a Legalidade deve ser observada como princípio fundamental de um Estado Democrático de Direito. Outros valores encontram-se consagrados também, entre os princípios constitucionais sensíveis e, entre esses, encontramos a prestação de contas no artigo 34, VII, 'd', que é um dos reflexos do princípio republicano, de forma que todo aquele que trabalhe com o dinheiro público, deve, sobre este, prestar contas à sociedade.

A importância da prestação de contas devido à sua relação com o princípio republicano é clara, visto a positivação desta obrigatoriedade como princípio previsto no artigo 34, VII, 'd' da Constituição Federal.” (BRITTO, 2001, p. 11).

Não mais se admite que a supremacia da Constituição seja “mero elemento do discurso político”. As oportunidades de análise da conveniência de uma norma ou sua execução “têm de ser restringidas à dimensão constitucional e democrática.” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 79), de modo que, hoje, deve-se buscar sempre a máxima concretização dos comandos constitucionais.

No que se refere à prestação de contas, o constituinte foi além de estabelecer princípios e valores. Determina intervenção federal quando descumpridos os princípios constitucionais sensíveis, sendo um deles a prestação de contas. Ainda, traça, com zelo, a figura do Tribunal de Contas da União, paradigma aos Tribunais de Contas Estaduais, deixando pouca margem de conformação ao legislador infraconstitucional no tocante a este órgão de controle externo.

Percebe-se, desde já, a cautela do constituinte, ao não só deixar expresso o princípio republicano e constitucional de prestar contas, mas também traçar, em linhas com eficácia plena e aplicabilidade imediata, o órgão com função de controle externo que tem, entre outras competências, o *dever-poder* de julgamento dos atos dos gestores de valores públicos, conforme artigo 71, II da Constituição Federal, bem como deixa traçado o dever de prestar as contas, conforme artigo 70, parágrafo único da Constituição de 1988.

O Tribunal de Contas da União, recorda Diogo de Figueiredo Moreira Neto, citado por Luiz Bernardo Dias Costa, é “[...] órgão constitucional essencial, por desempenhar funções políticas, assim entendidas as que são expressões imediatas de soberania, uma vez que aprecia a legitimidade e não apenas a legalidade das contas [...]” (MOREIRA NETO, 2004, p. 80, 96-98 apud COSTA, 2006, p. 67).

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei 8.443/1992, prevê, em seu artigo 3º, poder regulamentar ao órgão de controle.

O artigo 6º da mesma norma prevê a possibilidade de liberação, pelo Tribunal de Contas da União, da apresentação das contas para julgamento. (DUTRA, 2012, p. 92-93).

O Legislador, conjugando tais artigos, possibilitou uma exceção à regra da prestação de contas prevista em sede constitucional, renunciado, ainda, ao estabelecimento de critérios legais para a ocorrência de tal hipótese, deixando a cargo do Tribunal de Contas da União o estabelecimento das referidas hipóteses.

A Corte de Contas, agora, define quais devem prestar as contas e não quais estão dispensados. A ‘inversão’ da regra ‘*prestar contas*’ firmou-se a partir de 2004, quando foi editada, pelo Tribunal de Contas da União, a Instrução Normativa 47, dispondo sobre a sistemática da *seleção de contas* que devem ser prestadas a partir dos critérios, definidos pela Corte, de risco, materialidade e relevância. Assim, todo ano, através de decisão normativa, o Tribunal de Contas da União define as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão suas contas julgadas. Atualmente, a Instrução Normativa em vigor é a 63 de 1º de setembro de 2010 (que revogou a Instrução Normativa TCU nº 57 de 27 de agosto de 2008, que, por sua vez, revogou a mencionada Instrução Normativa TCU nº 47 de 27 de outubro de 2004).

Há que se ter um olhar cauteloso sob as ações do legislador quando, como é o caso, através de autorização indiscriminada por dispositivo legal, ocorre conformação de disposições constitucionais de forma a criar uma exceção à previsão constitucional de prestar contas. O legislador, que tem o *dever-poder* de legislar, estabelece a possibilidade de exceção ao dever republicano e constitucional de prestar contas sem estabelecer nenhum critério a ser observado, deixando *carta branca* ao Tribunal de Contas da União para definir os critérios que excepcionam normas constitucionais.

Tem-se, assim, que o Tribunal de Contas da União trata, sem prévios critérios legais, sobre quais gestores devem apresentar as contas dos atos de gestão para julgamento.

Conforme observou Carlos Ayres Britto, o constituinte só faz menção à legislação infraconstitucional no tocante ao Tribunal de Contas no que se refere à aplicação de sanções, deixando tudo mais traçado em sede constitucional. (2001, p. 9).

Há previsão constitucional expressa tanto do dever de prestar contas como do *dever-poder* de julgar as contas prestadas. Tudo, observado, ainda, o princípio maior do Estado de Democrático de Direito, a Legalidade, pois *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*. Conforme demonstrou-se com as lições

de Celso Antônio Bandeira de Mello, a lei resguarda a pluralidade dos grupos e pensamento social, a fiscalização social e a segurança e certeza jurídica.

A indispensável participação dos Tribunais de Contas se verifica, ainda, por seu domínio dos conhecimentos técnicos concernentes às finanças públicas, ficando demonstrada sua importância, por exemplo, no momento em que verificamos que, ainda que não seja responsável pelo *juízo das contas de governo*, tem a competência de dar auxílio ao Legislativo, órgão eminentemente político, quando este julga tais contas. (AGUIAR; AGUIAR, 2008, p. 15).

Observando, ainda, que há na doutrina afirmações no sentido de nulidade do julgamento, pelo Legislativo, das contas do Chefe do Executivo quando não emitido o parecer prévio pelo Tribunal de Contas por não respeitar a previsão expressa da Constituição Federal, não há justificativa para a relativização da previsão constitucional do julgamento, pelos Tribunais de Contas, das contas prestadas pelos responsáveis por atos de gestão conforme o artigo 71, II da Constituição.

Acredita-se que, conforme Afonso Gomes Aguiar e Márcio Paiva de Aguiar, é de interesse do povo, como proprietário dos recursos, conhecer o conteúdo das prestações de contas. Afinal, “não há bem disponível em jogo. É de ordem pública o dever do Tribunal de julgar as contas [...]” (2008, p. 57).

A Constituição representa a manifestação primeira e mais legítima do povo, servindo de parâmetro para verificação da atuação de todos os poderes, inclusive o Legislativo. Sendo traçada as linhas de um órgão de controle em norma constitucional e, ainda, sendo estabelecida desde já sua competência, não caberia, a princípio, por norma infraconstitucional, promulgada pelo Legislativo, dar abertura à relativização ou *menor aplicação* de preceito constitucional, e, ainda, deixar a cargo de norma infralegal a disciplina direta que “balizará” determinação constitucional de *juizar* as contas dos responsáveis por recursos públicos conforme artigo 71, II e 70, parágrafo único do Texto Constitucional.

Carlos Ayres Britto alerta que “se, na prática, os Tribunais de Contas ainda não corresponderam à confiança da gloriosa *Lex Legum* de 1988, trata-se de disfunção ou de defecção que urge corrigir.” (2001, p. 11).

Entende-se louvável as iniciativas do Tribunal de Contas da União de imprimir mais efetividade e tempestividade em suas ações de controle, mas há que se buscar amparo legal legítimo, em respeito à importância que o Constituinte deu às sua função e à função do Legislador como órgãos que resguardam valores republicanos e democráticos de um Estado de Democrático de Direito.

Nesse sentido, acredita-se que, o legislador, já criticado em outras oportunidades por conferir poder regulamentar ao Tribunal de Contas, ao prever hipótese de relativização de disposição constitucional (artigo 6º da Lei 8.443/1992) legislou aquém, incorrendo em verdadeira inconstitucionalidade material por excesso de poder ao *delegar*, sem maiores critérios, ao Tribunal de Contas da União, a possibilidade de não julgar contas de responsáveis pela gestão de recursos públicos, responsáveis estes que têm o dever constitucional de prestá-las para julgamento. O *poder* de legislar, como visto, relaciona-se diretamente ao *dever* de legislar e, no momento em que prevê hipótese de relativização de disposição constitucional de julgamento das contas, deixando a outro órgão o estabelecimento de todos os critérios, delega a este órgão a possibilidade de conformação de previsão constitucional, devendo ser esta *delegação* tida por inconstitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto, há que se reconhecer a superioridade da Constituição e, também, o valor da ideia do que seja um Estado Democrático de Direito.

Em um país que a corrupção envolvendo verbas públicas é notícia diária nos meios de comunicação, a busca pela transparência da gestão pública tem ganhado força como frente de ação contra os desvios das verbas públicas, tendo a figura dos Tribunais de Contas ganhado destaque como guardião da correta gestão dos recursos públicos.

Como órgão de controle externo indispensável a essa fiscalização, o Tribunal de Contas da União recebeu atenção especial do legislador constituinte, que em pormenores disciplinou-o.

Órgão técnico, esta Corte de Contas tem buscado mais efetividade e tempestividade em suas ações, mas suas deliberações técnicas não devem sobrepair sobre princípios e valores democráticos mínimos, não podendo o legislador infraconstitucional, ao argumento de estar disciplinando a matéria, conferir a este órgão de controle, poder de estabelecer todos os critérios que excepcionarão a obrigação constitucional de julgamento das contas conforme artigos 71, II e 70, parágrafo único da Constituição Federal de 1988.

Que, partindo do critério da *observância realista das normas constitucionais por governantes e governados*, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 seja *realmente cumprida*, não sendo apenas instrumento para discursos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. **O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BARBOSA, Raíssa, Maria Rezende de Deus. **Os Tribunais de Contas e a moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Tribunais de Contas**: algumas incompetências. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n.º 203, jan./mar. 1996, pp. 131-140.

_____, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n.º. 9, dezembro, 2001. Disponível em: < http://www.direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf >. Acesso em: 09/01/2014.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de janeiro de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 18/1/2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/01/2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 849-8 Mato Grosso**; Plenário; Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Publicação 23/04/1999. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266565> >. Acesso em: 18/01/2014.

_____. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm >. Acesso em: 18/01/2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 155, de 04 de janeiro de 2002**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 2002. Disponível

em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf>>. Acesso em: 18/01/2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010**. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20130614/INT2010-063.doc>>. Acesso em: 18/01/2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa TCU nº 132, de 02 de outubro de 2013**. Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2013 julgadas pelo Tribunal, especificando a forma, os prazos de entrega e os conteúdos das peças complementares que comporão os processos de contas desse exercício, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/DN/20131008/DNT2013-132.doc>>. Acesso em: 18/01/2014.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. **Visão sistêmica das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos estados e municípios do Brasil**. In: Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas, 2003, Estoril.

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

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do Tribunal de contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra. **Integração dos instrumentos constitucionais de controle externo: uma proposta para a legitimação do modelo brasileiro por meio de isomorfismos institucionais**. In: BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Concurso Nacional de Monografia: Conselheiro Henrique Santillo. Brasília: Esaf, 2012. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDwQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.esaf.fazenda.gov.br%2Fpremios%2Fpremios-1%2Fpremios-realizados%2Fconcurso-nacional-de-monografias-conselheiro-henrique-santillo-2012%2Fmonografias-revisadas%2Flivro-tce-go&ei=uQfaUraVkybGkQebyYGoCg&usq=AFQjCNFa_ETAAaAKWAC7kZFS2iRZFAINjpA&bvm=bv.59568121,d.eW0>. Acesso em: 18/01/2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

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

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas**. In: Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas, 1., 2003, ESTORIL. Lisboa: T.C., 2004.

RIZZO JUNIOR, Ovidio. **Controle social efetivo de políticas públicas**. 2009. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-18112009-094825/>>. Acesso em: 11/12/2013.

SANCHÍS, Prieto. **Justicia constitucional y derechos fundamentales**. Madrid: Trotta, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, São Paulo: Malheiros, 1992.

VALDÉS, Roberto Blanco. **El valor de la Constitución**. Madrid, 1998.