

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE DIREITO

Flávio Augusto De Conto

A POLITIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Passo Fundo
2020

Flávio Augusto De Conto

A POLITIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Monografia apresentada ao Curso de Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, sob a orientação da professora Me. Marlova Stawinski Fuga.

Passo Fundo
2020

*Aos meus pais e irmãos e, em especial, à minha
esposa Estela e ao meu filho Augusto.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter-me dado o dom da vida e o livre arbítrio.

Aos meus pais por todo amor, carinho, afeto, atenção, ensinamentos e, principalmente, exemplo em atitudes e ações, foi esses os valores que me conduziram até aqui. Dona Lely, obrigada pelo apoio e confiança em mim depositados. Seu Antonio, meu pai, foi pela injustiça e sofrimento que lhe foram impostos, que escolhi o tema que norteou este meu trabalho de pesquisa.

Aos meus irmãos, Ana Cláudia, Leandro André e Fátima Cristina, pelo amor fraterno que sempre dedicaram e pela amizade demonstrada.

À minha companheira, esposa, amiga, cara metade, “media laranja”, se não fosse pelo seu incentivo, insistência, apoio e por sempre confiar em mim, quando nem eu mesmo acreditava, eu jamais chegaria aqui, obrigado Estela.

Ao meu filho Augusto, que me acompanha em todos os momentos, muito mais próximo agora por causa da pandemia, se cheguei até aqui foi principalmente por você.

À professora Marlova, que aceitou o desafio de orientar no final, mas que demonstrou todo o conhecimento e capacidade realizando uma magnífica orientação.

Enfim, a todos aqueles que de uma forma ou outra ajudaram a realizar este sonho, mesmo que tardio, atingido. Muito obrigado.

O descontentamento é o primeiro passo na evolução de um homem ou de uma nação.

Oscar Wilde

RESUMO

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional no acompanhamento e execução orçamentária e financeira do país. Função que também é exercida pelos Tribunais distribuídos nos diversos estados brasileiros. Diante de tais perspectivas, essa Corte tem poder consultivo, destinado a oferecer pareceres acerca de contas dos poderes executivos e legislativo, exercendo o controle externo de natureza administrativa. Nessa direção, destaca-se a importância, para a efetivação de uma democracia e de direitos e deveres do cidadão brasileiro, uma administração pública eficiente. E nesse sentido, apresenta-se o questionamento maior que moveu este estudo: as decisões dos Tribunais de Contas, órgãos fiscalizadores dos poderes públicos nas três esferas de atuação, constituem-se num modo eficiente de julgamento da transparência das contas públicas, baseado no regramento jurídico que rege o Direito Administrativo? Para aproximar respostas à esse questionamento, o trabalho bibliográfico de pesquisa se deu com o seguinte objetivo geral: analisar se as decisões dos Tribunais de Contas no Brasil estão sendo tomadas de forma política ou técnica. Os resultados apontam que ainda há que se produzir modificações na Corte em pauta, especialmente no que tange à forma de indicação dos ministros que a compõem. Os critérios políticos para tanto, parecem reverberar nas decisões que deveriam ser eminentemente técnicas, e este raciocínio deveria ser o único aceitável a sistemática do TCU.

Palavras-chave: Politização. Tribunais de Contas. TCU.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Adgcex: Secretaria Geral Adjunta de Controle Externo
Adgedam: Secretaria Geral Adjunta de Administração
Adgepres: Secretaria Geral Adjunta da Presidência
CF: Constituição Federal
Cogep: Coordenação Geral de Controle Externo de Políticas Públicas
Coinfra: Coordenação Geral de Controle Externo de Infraestrutura
Conjur: Consultoria Jurídica
EC: Emenda Constitucional
FGV: Fundação Getúlio Vargas
Fiscobras: Plano de fiscalização anual de obras públicas
Gabpres: Gabinete do Presidente
Gapes: Gabinete de Apoio Estratégico
MT: Mato Grosso
PEC: Proposta de Emenda Constitucional
Promoex: Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
PT: Partido dos Trabalhadores
Seaud: Secretaria de Auditoria Interna
Segecex: Secretaria Geral de Controle Externo
Segedam: Secretaria Geral de Administração
Segepres: Secretaria Geral da Presidência
TCU: Tribunal de Contas da União
§: parágrafo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO COMO BASES PARA A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	12
2.1 Conceito e evolução histórica do Estado Democrático de Direito no Brasil	12
2.2 Direito Administrativo brasileiro.....	16
2.3 Princípios básicos da administração pública	21
3 TRIBUNAIS DE CONTAS: A REALIDADE DO CONTEXTO BRASILEIRO	25
3.1 Definições e evolução histórica no Brasil e nas Constituições (1824 a 1988).....	25
3.2 Funções e estrutura do TCU.....	34
3.3 Natureza jurídica e alcance das funções.....	38
4 TRIBUNAIS DE CONTAS: DECISÕES POLÍTICAS OU TÉCNICAS?	41
4.1 As decisões dos Tribunais de Contas	41
4.2 As decisões dos Tribunais de Contas: técnicas ou políticas?	42
.....
5 CONCLUSÃO.....	49
REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional no acompanhamento e execução orçamentária e financeira do país. Assim, tem o intuito primordial de contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Em face de tais objetivos, tem como meta primordial ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

Por tais méritos, o TCU conta com o trabalho de tribunais em cada estado da Federação e no Distrito Federal. Assim, atuam em diversas áreas, a saber: administração do Estado, ciência, tecnologia e inovação, desenvolvimento, ferrovias, meio ambiente, rodovias, turismo, agricultura e organização agrária, comunicações, educação, indústria, serviços e comércio exterior, petróleo e mineração, saúde, assistência social, cultura, energia elétrica, infraestrutura hídrica, portos e hidrovias, previdência social. Ainda, prestam controle externo da segurança pública, aviação civil, defesa nacional, esportes, infraestrutura urbana e mobilidade, relações exteriores e trabalho e emprego.

Também fazem parte do rol de serviços do TCU, algumas áreas transversais, que constituem assuntos comuns a muitos campos de governo, consolidadas para facilitar ao cidadão acompanhar o exercício do controle externo. Dentre essas, cita-se a de combate à corrupção, finanças públicas, pessoal, tecnologia da informação, eficiência, produtividade. Também, contratações públicas, plano de fiscalização anual de obras públicas (Fiscobras), sistema financeiro nacional, transferências obrigatórias e análise de políticas públicas.

Com tais desígnios, o TCU é arregimentado pelos artigos 33, parágrafo (§)2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, parágrafo único, da Constituição Federal (CF) de 1988. Outras leis específicas trazem em seu texto atribuições conferidas ao Tribunal. Entre essas estão a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Diante de tais perspectivas, tem-se por óbvio que, apesar de receber a denominação de “tribunal”, esse órgão tem poder consultivo, destinado a oferecer pareceres acerca de contas dos poderes executivos e legislativos pelo Brasil afora. Por isso assumem especial e destacada importância para a efetivação de uma democracia e de direitos e deveres do cidadão brasileiro em face a uma administração pública eficiente. Razão pela qual os Tribunais tem sua importância pautada não somente no cumprimento efetivo das tarefas do

Estado, mas também “na perspectiva da correta aplicação dos seus recursos única e exclusivamente nas finalidades do próprio Estado, sem desperdícios e sem desvio indevido e criminoso” para particulares.

Frente a essa gama de atributos e da tácita importância desse órgão, apresentam-se também lacunas e questionamentos quanto à sua operacionalidade, eficácia e eficiência no cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública, no exercício de suas atividades financeiras e patrimoniais. Dentre tais obstáculos, pontua-se a forma cabal como muitos entes públicos de poderes jurídicos diversos que já receberam suas deliberações dos Tribunais de Contas. Essas, mais do que pareceres, constituem-se em “sentença”. Depois desta exposição sumária, tem-se que tais deliberações, por hipótese, deveriam ser embasadas mais em pareceres técnicos e menos em posições políticas.

Ratifica essa ideia, a pesquisa realizada pelo Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex), no ano de 2002, que através da Fundação Getúlio Vargas (FGV), instituição contratada para desenvolver e apresentar o estudo, entrevistou vários atores públicos e sociais. Estes, representando os 26 estados e o Distrito Federal, nos setores Legislativo, Executivo, Judiciário, Ministério Público e Sociedade Civil. Com o objetivo de investigar sobre a atuação dos Tribunais de Contas, a amostra pesquisada trouxe resultados que demonstraram a grande preocupação da sociedade brasileira com as decisões dos Tribunais de Contas. A pesquisa revelou, na direção do que se tem por hipótese neste estudo, que 62% dos entrevistados consideraram que as decisões do TCU são mais políticas do que técnicas (PROMOEX, 2003).

O mesmo Programa, conduzido no período de 2006 a 2013, contou com a participação da quase totalidade dos Tribunais Brasileiros, com ações para contornar os pontos fracos identificados em diagnóstico realizado no ano de 2002 (PROMOEX, 2013). Pesquisa realizada por Araújo e Silva e Mário (2018) apontou que ocorreram avanços nas práticas do TCU, no entanto, permanecem algumas dificuldades, como a morosidade na apreciação dos processos de auditoria e a não realização de auditorias financeiras abrangentes. Questões estas que ainda caracterizam problemas de operacionalização técnica para as decisões desses órgãos.

Para além dessas evidências, pode-se citar, ainda, uma posição radical e defendida por poucos, objeto de Proposta de Emenda Constitucional (PEC), PEC 90/2007, que tramitou no Senado desde 2007, arquivada em 2014. Essa propunha extinguir os Tribunais de Contas, dando plenos poderes aos Legislativos na fiscalização. A autora da proposta, a Senadora Serys Slhessarenko, do Partido dos Trabalhadores (PT) do Mato Grosso (MT),

considera os Tribunais de Contas Municipais, Estaduais e ainda o próprio TCU um simples “cabide de emprego para políticos em fim de carreira”, impossibilitando principalmente aos chefes de executivos do interior do Brasil o direito constitucional de todo o cidadão do contraditório e da ampla defesa (BRASIL, 2007).

Buscando-se evidências mais recentes dos descompassos que acompanham esse importante órgão de controle, pode-se recorrer à mídia. São diversas as manchetes, notícias e debates entre entes jurídicos que propõe a eminente necessidade de se “reformular” os Tribunais de Contas, justificando, especialmente, a necessidade essencial do combate à corrupção. Nessa linha segue o posicionamento de Júlio Marcelo de Oliveira (2017), procurador do Ministério Público de Contas junto ao TCU e Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (2019a, 2019b), desembargadora do Ministério Público (MP). “O modelo desenhado na Constituição de 1988, que deu preponderância aos critérios políticos de indicação de ministros e conselheiros sobre os critérios técnicos, tem funcionado muito mal. É preciso admitir isso” (OLIVEIRA, 2017, s/p).

Observa-se que a legitimidade dos TCU está longe de ser uma unanimidade, pelo contrário, é tema muito controverso e passível de posicionamentos diversos. São várias as questões a serem debatidas e aferidas para que esse órgão cumpra com seus objetivos em todas as suas áreas de atuação. Assim, delimita-se ao debate para este trabalho de pesquisa um único ponto: as contradições nas decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, que revelam dar menos importância aos critérios técnicos em detrimento aos políticos. Tal recorte justifica-se pois a politização dos Tribunais de Contas é um assunto em voga na atualidade, ainda, pela experiência empírica no trabalho direto com o poder público municipal, sendo testemunha de diversos casos em que sentenças políticas obrigaram ao pagamento de sanções, tecnicamente indevidas, por prefeitos municipais. Casos em que se percebeu que o ideal de justiça não foi alcançado com plenitude e as decisões tomadas levaram em conta, prioritariamente, o poder político do envolvido em prejuízo do cumprimento da lei propriamente dita.

Reitera-se, que com a realização desse trabalho não se tem a pretensão de resolver este problema, se quer, sim, trazer luz a indicativos que possam nortear uma mudança de tendência. Isso, para que uma visão técnica analise as questões que hoje são conduzidas de uma forma política dentro dos Tribunais de Contas, de modo que os ideais do Direito atinjam o seu principal objetivo, que é a busca da justiça.

Assim sendo, define-se como questão problema para nortear este estudo: As decisões dos Tribunais de Contas, órgãos fiscalizadores dos poderes públicos nas três esferas de

atuação, constituem-se num modo eficiente de julgamento da transparência das contas públicas, baseado no regramento jurídico que rege o Direito Administrativo? Para aproximar respostas à esse questionamento, o trabalho de monografia jurídica se deu com o seguinte objetivo geral: analisar se as decisões dos Tribunais de Contas no Brasil estão sendo tomadas de forma política ou técnica. Por sua vez, como objetivos específicos traçou-se: a) identificar as características do Estado Democrático de Direito; b) caracterizar os principais pontos do Direito Administrativo que amparam o trabalho dos Tribunais de contas; c) descrever conceito, histórico, funções e competências jurídicas dos Tribunais de Contas; d) dissertar sobre os critérios técnicos e políticos das decisões dos Tribunais de Contas no Brasil, contrapondo opiniões diversas de autores e doutrinas acerca do assunto.

Para dar conta de tais proposições, metodologicamente se decidiu por conduzir uma pesquisa baseada no método de abordagem indutivo, este “permite que possamos analisar nosso objeto para tirarmos conclusões gerais ou universais. É um procedimento generalizador, por indução se chega a uma conclusão a partir da generalização da observação de um fenômeno” (LIMA, 2012, p.2). Para tanto, optou-se pela técnica da pesquisa bibliográfica e não experimental, tomando por base os imperativos constantes na CF, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Licitações e Contratos e Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ainda, em livros bases que tratam sobre Tribunais de Contas e Direito Administrativo Brasileiro, assim como em autores que já investiram na pesquisa sobre a atuação dos TCU.

Com tais definições de problema, objetivos e metodologia a se ser seguida, apresenta-se este constructo jurídico organizado em quatro partes principais. Esta primeira, contextualiza o tema de pesquisa, apresentando sua justificativa, problemática, objetivos e metodologia. No Capítulo 1, aborda-se primeiramente sobre o Estado Democrático de Direito, caracterizando-o e em seguida linchando-o às prerrogativas essenciais do Direito Administrativo Brasileiro, que consubstanciam a atuação dos TCU. No Capítulo 2, principia-se por descrever conceitos básicos que caracterizem a estrutura e as funções dos TCU, bem como sua trajetória histórica no Brasil e as leis que o arregimentam. Após, aborda-se sobre o processo de politização dos mesmos, não com vistas a modelar um posicionamento rígido, mas com foco em identificar pressupostos que contribuam para que este importante órgão de controle externo de contas públicas seja menos vulnerável à ingerências política e mais apto a decisões técnicas. Por fim, apresentam-se as considerações finais que desvelam alguns resultados na direção dos objetivos propostos.

2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO COMO BASES PARA A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Principia-se neste tomo por conceituar o Estado Democrático de Direito e, após, descrever breve histórico de sua evolução a nível mundial até firmar-se no contexto brasileiro. Em seguida, parte-se a considerar sobre o Direito Administrativo, tendo-se por base que o Estado Democrático de Direito é seu princípio constitucional estruturante, quando se toma o paradigma emergente da administração pública democrática. Viés que se quer ver estabelecido nos TCU.

2.1 Conceito e evolução histórica do Estado Democrático de Direito no Brasil

O Estado Democrático de Direito é um conceito que designa qualquer Estado¹ que se aplica a garantir o respeito das liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais, através do estabelecimento de uma proteção jurídica. Em um estado de direito, as próprias autoridades políticas estão sujeitas ao respeito das regras de direito (SANTOS, 2011). Caso que justifica, por exemplo, a existências dos Tribunais de Contas.

O Estado Democrático de Direito tem como principal função ser o transformador da realidade, com uma participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade. Isso, visando o bem estar comum e a melhora na condição de vida e igualdade entre os cidadãos. Assim, possui como princípios formadores a Constitucionalidade, baseada na vinculação do Estado Democrático de Direito a uma constituição como instrumento básico de garantia jurídica. Ainda, a organização democrática da sociedade, sistemas de direitos fundamentais individuais e coletivos, a justiça social como mecanismo corretivo das desigualdades. Por fim, principia pela igualdade não apenas como possibilidade formal, mas também, como articulação de uma sociedade justa; divisão de poderes ou de funções; a legalidade e a segurança; e, por fim, as certezas jurídicas (STRECK; MORAIS, 2010, p. 87).

¹Estado, na visão sociológica de Meirelles (2010), é a corporação territorial dotada de um poder de mando originário, sob o aspecto político, para o mesmo autor, configura-se na comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção. Sob o prisma constitucional, ainda para Meirelles (2010), é pessoa jurídica territorial soberana.

Para compreender tal conceitos e as funções e princípios do Estado Democrático de Direito, parece ser pertinente a consideração do percurso histórico de seu estabelecimento. Assim, tomando-se as ideias de Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes (2010) parte-se por considerar que a democracia² em si no Brasil é bastante recente. Se comparada com outros países, vê-se que o Brasil ainda está dando os primeiros passos nessa direção. O próprio país é relativamente novo, considerando-se que a vinda da família real, fugindo de Portugal invadido pelas tropas de Napoleão Bonaparte, trouxe sua independência no início do século XIX. Marco que eleva o Brasil de posição de colônia para a de reino.

Por essa cultura colonialista que todos os países da América Latina sofreram, é que pode-se considerar o desenvolvimento desses como únicos, diferentemente do que foi experimentado pelos estados da Europa inteira e Estados Unidos. Esses, após séculos de lutas por conquistas de espaço, atingiram o objetivo de formar estados fortes, onde imperava a democracia e o respeito pelas instituições, o que apenas nos dias atuais começa a acontecer no Brasil. Esta afirmação pode ser comprovada pelo que dissertam Streck e Moraes:

As peculiaridades do desenvolvimento dos países da América Latina – processo de colonização, séculos de governos autoritários, industrialização tardia e dependência periférica – não permitiram a gestação e o florescimento de um Estado de Bem-Estar Social ou algo que a ele se assimilasse. O intervencionismo estatal confunde-se historicamente com a prática autoritária / ditatorial, constituindo-se o avesso da ideia de Estado Providência, aumentando as distâncias sociais e o processo de empobrecimento das populações. Assim, a tese de que em países periféricos, de desenvolvimento tardio, o papel do Estado deveria ser o de intervenção para a correção das desigualdades, não encontrou terreno fértil em terras latino-americanas. Ao contrário, a tese intervencionista sempre esteve ligada ao patrimonialismo das elites herdeiras do colonialismo (2010, p.81).

Ainda, de acordo com os referidos autores, a análise dos marcos históricos de alterações sociais dos principais países da Europa e América em comparação com o Estado brasileiro corroboram essa assertiva. Mesmo sendo reconhecida a independência brasileira em 1822, o controle do país permaneceu com os portugueses. Foi a Proclamação da República que mais impactou na transformação do Brasil em uma nação livre e independente dos desmandos da Coroa Portuguesa, em 1889, muito tempo depois de Estados Unidos (1776) e países da América Latina (entre 1791 e 1824). Contudo, ao contrário do que se possa

² Embora seja complexo e não haja um conceito único, para fins deste estudo, adota-se o proposto por Norberto Bobbio (1986), para o qual a democracia é um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Em suma, a democracia significa, nesta perspectiva, a montagem de um arcabouço de normas que definem antecipadamente os atores e a forma de jogo, com grande dose de justiça social e uma razoável preservação do habitat nacional.

imaginar, a Proclamação da República Brasileira deu-se mais por outros fatores do que pelo sentimento de liberdade que deveria nortear esse posicionamento.

Ao comparar-se a história brasileira com outros países, como brevemente fez-se acima, tem-se a impressão que o país e seu povo seguiram à risca uma orientação contida em um manual de procedimentos a serem adotados, onde o Estado trabalhou para poucos, gerando capital e renda para uma ínfima parcela da população. A intervenção do Estado, que em outros países desenvolvidos serviu como função social e redistribuição de renda, numa divisão que buscava a igualdade, no Brasil se deu a favor das elites. Ou, conforme afirmado por Streck e Moraes (2010, p. 83), “para as camadas médio-superiores da sociedade, que se apropriaram / aproveitaram de tudo desse Estado, privatizando-o, dividindo-o / loteando com o capital internacional, os monopólios e os oligopólios da economia”. Assim, a peculiaridade do intervencionismo do Estado no Brasil configurou-se, desde muito cedo, como um simulacro emergindo posteriormente em uma crise de modernidade.

Assim, fez surgir o Estado de Direito. O século XX veio para demonstrar que esse “não é mais considerado somente como um dispositivo técnico de limitação de poder, resultante do enquadramento de produção de normas jurídicas; é também uma concepção que funda liberdades públicas, de democracia” (STRECK; MORAIS, 2010, p. 93). Na perspectiva de representar o ímpeto liberal, social e democrático, se firmou em consequência, o Estado Liberal de Direito, que emergiu como expressão jurídica da democracia liberal. Para os referidos autores, o Estado Liberal de Direito é

Um Estado cuja função principal é manter o Direito cujos limites de ação estão rigorosamente definidos por este, bem entendido que Direito não se identifica com qualquer lei ou conjunto de leis com indiferença sobre seu conteúdo [...] Portanto, não basta que um Estado possua qualquer legalidade. Indispensável será que seu conteúdo reflita um determinado ideário. Ou seja, para o Estado ser de Direito, não é suficiente que seja um Estado Legal (STRECK; MORAIS, 2010, p.94).

Assim, o Estado Liberal de Direito apresentou-se com uma nítida separação entre Estado e Sociedade Civil mediada pelo Direito, este visto como ideal de justiça. Ainda, caracterizou-se pela garantia de liberdades individuais e os preceitos da democracia advindos da Revolução Francesa. Também, apresentou-se como um Estado com papel reduzido, ou seja, Estado Mínimo, assegurando a liberdade de ação dos indivíduos (STRECK; MORAIS, 2010). Tais concepções, como todas as anteriores e posteriores, divide opiniões dependendo dos aspectos que são considerados. Talvez por tais inconsistências, surja o chamado Estado Social de Direito.

Este, ainda no século XX, sustentando muitos ideais do Estado Liberal, em outros modos fazia crítica ao liberalismo, trazendo ao foco aspectos sociais. Para Streck e Morais (2010), esse Estado pretendia a correção do individualismo liberal por intermédio de garantias coletivas, como o bem-estar e o desenvolvimento social pautando as ações do ente público. Muito embora, “mesmo sob o Estado Social de Direito, a questão da igualdade não obtém solução, embora sobrepuje a sua percepção puramente formal, sem base material” (Op. cit., p.97).

Na tentativa de abarcar essa concepção surge, então, o Estado Democrático de Direito no final do século XX, mas congregando ideias e ideais dos demais estados e, em gênese, conforme Santos (2011), dos antigos povos gregos e seus inesquecíveis pensadores (dentre eles Sócrates, Platão e Aristóteles), que já no século V a I a. C. já pensavam em um “Estado Ideal”. Para Streck e Morais (2010), o Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, perpassando o Estado Liberal e o Social de Direito, numa adaptação melhorada das condições sociais de existência, projetando-se como um plus normativo em relação às formulações anteriores:

Quando assume o feitiço democrático, o Estado de Direito tem como objetivo a igualdade e, assim, não lhe basta limitação ou a promoção da atuação estatal, mas referenda a pretensão à transformação do status quo. A lei aparece como instrumento de transformação da sociedade não estando mais atrelada inelutavelmente à sanção ou à promoção. O fim a que pretende é a constante reestruturação das próprias relações sociais (STRECK; MORAIS, 2010, p.100).

Com tais concepções se mostram configurações de um Estado moderno, ou seja, aquele em que aparecem unificados o centro de tomada de decisões e o de implementação destas, com textos constitucionais diretivos e compromissórios como forma de transformação da realidade. No entanto, não se dirimem completamente lacunas restando espaço para as constantes interrogações democráticas, como afirmam os autores supra citados.

No Brasil, o Estado Democrático de Direito teve atuação especial, já que é um país que apresenta-se com características de democracia e modernidade tardia, como já posto, provocando transformação de estruturas sociais, econômicas e jurídicas. Assim, toma-se o texto constitucional da Carta Cidadã para expor:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;
II - a cidadania;
III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Com efeito, a construção de um efetivo e substancial Estado Democrático de Direito, não apenas formal, mas efetivamente operante, exige a ruptura de práticas de exclusão e marginalização de quaisquer princípios que não tomem em conta o liberal, o social e o político. Assim sendo, o Direito Administrativo, que tem nesse modelo o seu princípio constitucional estruturante, precisa ser (re)pensado de modo a se compreender se está atuando em uma perspectiva mais política e sociológica do que simplesmente jurídico-normativa, em face aos preceitos de um extremado neoliberalismo e da globalização econômica, verdadeiros entraves à uma democracia material. Direcionamentos que, direta e indiretamente, incidem sobre as formas de condução e sentenciamento pelos Tribunais de Conta, reflexão última de análise neste trabalho.

2.2 Direito administrativo brasileiro

Conforme expõe Hely Lopes Meirelles (2010), autor base para as considerações deste assunto, surgem, a partir do Direito, tomado este como ciência jurídica original, o Direito Privado e o Direito Público. Dentre estes, o primeiro, tutela predominantemente os interesses individuais, de modo a assegurar a coexistência das pessoas em sociedade e a fruição dos seus bens, quer nas relações de indivíduo a indivíduo, quer naquelas do indivíduo com o Estado. O Direito Público, por sua vez, subdivide-se em externo e interno. O Direito Público externo destina-se a reger as relações entre os Estados Soberanos e as atividades individuais no plano internacional. A seu tempo, o Direito Público interno visa regular, precipuamente, os interesses estatais e sociais, cuidando só reflexamente da conduta individual. Assim, subdivide-se em vários campos, Direito Constitucional, Tributário, Penal, Criminal, entre outros e, sobremaneira o que importa para os contornos deste estudo, no Direito Administrativo.

Para o citado autor, existem diversas definições para esse ramo do Direito, demarcando um desencontro doutrinário. Para o Direito Administrativo Brasileiro pode-se considerar o conceito que explicita ser “o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado” (MEIRELLES, 2010, p.40). Em acréscimo, o

autor pontua que o “Direito Administrativo interessa-se pelo Estado, mas no seu aspecto dinâmico, funcional, relegando para o Direito Constitucional a parte estrutural, estática. Um faz a fisiologia do Estado; o outro a sua anatomia” (MEIRELLES, 2010, p.40). Assim, cabe ao Direito Administrativo reger toda e qualquer atividade de administração, proveniente do Executivo, Legislativo ou Judiciário nos níveis municipal, estadual e federal. Destas instâncias do poder público originam-se as suas relações com os demais ramos do Direito e até mesmo com as ciências não jurídicas (MEIRELLES, 2010, p. 40).

Tendo sua origem na teoria da separação dos poderes desenvolvida por Montesquieu (1748), percebe-se que o Direito Administrativo tem estreita relação com a política. Compreendida, aqui e sob a acurácia conceitual de Meirelles (2010), como a forma de atuação do homem público quando visa a conduzir a administração a realizar o bem comum, devendo-se reger por princípios éticos comuns e pelas solicitações do bem coletivo. Ainda para o autor, as principais fontes do Direito Administrativo são a lei³, a doutrina⁴, a jurisprudência⁵ e os costumes⁶, estes últimos perderam muito de sua importância na construção do Direito.

No que tange à interpretação do Direito Administrativo, o autor que acompanha essa descrição, aponta que esse ramo não é refratário, ou seja, não sendo do Direito Privado, nem todos os princípios de hermenêutica desse lhe são adequados, exigindo regras próprias. Assim sendo, faz-se mister indicar os princípios constitucionais que regem esse ramo do Direito, a serem descritos posteriormente.

Além dos princípios, o Direito Administrativo deve considerar três pressupostos: a) a desigualdade jurídica entre a Administração (Poder público) e os administrados (cidadãos), dada a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais; b) a presunção de legitimidade dos atos da Administração que, embora relativa (*juris tantum*), acompanha toda a atividade pública, dispensando-a da prova de legitimidade dos seus atos; c) a necessidade de poderes discricionários para a Administração atender ao interesse público na prática rotineira

³Fonte primária do Direito Administrativo, abrangendo desde a Constituição até os regulamentos executivos impõe o seu poder normativo aos indivíduos e ao próprio Estado, estabelecendo relações de administração de interesse direto e imediato desse ramo jurídico (MEIRELLES, 2010).

⁴A doutrina, formando o sistema teórico de princípios aplicáveis ao Direito Positivo, é elemento construtivo da Ciência Jurídica a qual pertence o Direito Administrativo. Essa, distingue as regras que convêm ao Direito Público e ao Privado, e mais particularmente a cada um dos sub-ramos do saber jurídico, influenciando na elaboração das leis e nas decisões, ordenando, o próprio Direito Administrativo (MEIRELLES, 2010).

⁵A jurisprudência, traduzindo a reiteração dos julgamentos num mesmo sentido, influencia poderosamente a construção do Direito, e especialmente a do Direito Administrativo, em nível nacional, que se ressentir de sistematização doutrinária e de codificação legal. Assim, a jurisprudência tem caráter mais prático e o objetivo que a lei e a doutrina. No entanto, não é por isso que se aparta de princípios teóricos que, por sua persistência nos julgados, acabam por penetrar e integrar a própria Ciência Jurídica (MEIRELLES, 2010).

⁶Os costumes consistem em *modus operandi* de certas culturas e indivíduos que, muito embora só sirvam na inexistência das outras fontes, atua como praxe burocrática que supre a lei ou atua como elemento informativo da doutrina (MEIRELLES, 2010).

de suas atividades. Esses poderes não podem ser recusados ao administrador público, embora devam ser interpretados restritivamente quando colidem com os direitos individuais dos administrados (discricionariedade administrativa). Importa frisar, ainda, que para além desses pressupostos, admite-se, no Direito Administrativo, os métodos interpretativos do Direito Civil.

Especificamente falando-se do Direito Administrativo Brasileiro, pode-se pontuar sua consideração inicial em 1851, em cursos de Direito e em 1857 em obras jurídicas. Com a implantação da República continuaram os estudos sistematizados desse ramo. Atualmente, vigem dois sistemas para esse conteúdo:

a) *sistema do contencioso administrativo*, baseado no sistema francês e com influência da Revolução de 1789, visou “separar” a Justiça Comum e a do Estado. Assim, “as funções judiciárias são distintas e permanecerão separadas das funções administrativas. Não poderão os juízes, sob pena de prevaricação, perturbar, de qualquer maneira, as atividades dos corpos administrativos” (MEIRELLES, 2010, p.54). Trazendo-se à atualidade, o contencioso administrativo (na França) prevê que o *Conselho do Estado*, no ápice da pirâmide da jurisdição especial, revê o mérito das decisões, como corte de apelação dos Tribunais Administrativos (denominação atual dos antigos *Conselhos de Prefeitura*) e dos Conselhos do Contencioso Administrativo das Colônias, controlando, inclusive, a legalidade das decisões dos Tribunais de Contas. Contudo, esse sistema não opera no Brasil.

b) *sistema judiciário ou de jurisdição única*, modernamente chamado sistema de controle judicial, baseado no sistema inglês e com raízes nas conquistas do povo contra os privilégios e desmandos da Corte Inglesa. Determina que todos os litígios de natureza administrativa ou de interesses exclusivamente privados – são resolvidos judicialmente pela Justiça Comum, ou seja, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário. O sistema administrativo brasileiro o adotou desde a instauração da sua primeira república (1891). As constituições de 1934, 1937, 1946 e 1969 também perpetuaram esse direcionamento, a de 1977 chegou a ventilar a possibilidade de um contencioso administrativo, porém, na Constituição de 1988 restou claro a orientação para o controle judicial – havendo separação entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, ou seja, entre o administrador e o juiz:

Para a correção judicial dos atos administrativos ou para remover a resistência dos particulares às atividades públicas a Administração e os administrados dispõem dos mesmos meios processuais admitidos pelo Direito Comum, e recorrerão ao mesmo Poder Judiciário uno e único – que decide os litígios de Direito Público e de Direito Privado. Este é o sentido da jurisdição única adotada no Brasil (MEIRELLES, 2010, p.59).

Também para avançar na compreensão sobre o Direito Administrativo Brasileiro faz-se mister considerar a estrutura da administração pública que parte do conceito de Estado, já posto. Assim, ainda adotando-se a didática concepção de Meirelles (2010), o Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: povo (componente humano), território (base física) e governo soberano (elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do povo). Tal poder se manifesta, organizadamente, na tripartição Poder Legislativo (função normativa), Poder Executivo (função administrativa) e Poder Judiciário (função judicial), independentes e harmônicos entre si. “O Governo é a resultante da interação dos três poderes de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário -, como a Administração o é de todos os órgãos desses Poderes” (MEIRELLES, 2010, p.62).

Com tal estruturação dos poderes, o Estado tem sua organização regida por matéria constitucional no que “concerne à divisão política do território nacional, à estruturação dos Poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e garantias dos governados” (MEIRELLES, 2010, p.62). Assim, por legislação complementar e ordinárias, são definidas a organização administrativa das entidades e empresas estatais e de suas autarquias, objeto direto do Direito Administrativo. Nessa direção, o Estado organiza-se em união, estados-membros, municípios e o distrito federal, havendo a possibilidade, se devida e juridicamente instituídas e autorizadas, de se constituírem autarquias, fundações, empresas governamentais, entidades paraestatais (as chamadas entidades estatais).

Ademais, organiza-se a partir disso também a Administração Pública⁷. Ou seja, ocorre a estruturação legal (por lei, decretos e normas inferiores) das entidades (estatais, autárquicas, fundacionais, empresariais, paraestatais) e órgãos públicos (independentes, autônomos, superiores e subalternos, entre outros) que irão desempenhar as funções, através dos agentes públicos (pessoas físicas). Frente a diversos tipos de classificação de tais órgãos, importa sobremaneira neste estudo a compreensão dos órgãos independentes (quanto à posição estatal), compostos (quanto à estrutura) e colegiados (quanto à atuação funcional), já que

⁷A Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade (MEIRELLES, 2010). Em suma, a Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado visando à satisfação das necessidades de todos, do coletivo, dos cidadãos. Portanto, a Administração Pública deve praticar atividade neutra (atos administrativos) baseados em lei ou norma técnica.

configura a caracterização do TCU e dos tribunais de seus estados-membros, distrito federal e municípios.

Assim, Meirelles (2010) conceitua órgãos independentes (ou primários do Estado) como aqueles que, originários da Constituição e representativos dos Poderes do Estado, estão no ápice da pirâmide governamental. Esses, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, só são sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Tais órgãos exercem precipuamente as funções políticas, judiciais e quase-judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (agentes políticos), segundo normas especiais e regimentais. Nessa categoria figuram corporações legislativas (congresso nacional, câmara dos deputados, senado, assembleias estaduais e as câmaras de vereadores), as chefias de executivo (presidência da república, governo dos estados e distrito federal, prefeituras municipais) e, dentre outros, os TCU, dos estados-membros e municípios. Esses, órgãos funcionalmente independentes onde “seus membros integram a categoria de agentes políticos⁸, inconfundíveis com os servidores⁹ das respectivas instituições” (MEIRELLES, 2010, p.72).

Ainda seguindo-se na conceituação proposta pelo autor supracitado, os órgãos compostos são os que reúnem na sua estrutura outros órgãos menores, com função principal idêntica (atividade-fim realizada de maneira desconcentrada) ou com funções auxiliares diversificadas (atividades-meios atribuídas a vários órgãos menores). No órgão composto, o maior e de mais alta autarquia envolve os menores e inferiores, formando com eles um sistema orgânico, onde as funções são desconcentradas (e não descentralizadas), isto é, distribuídas a vários centros de competência. Caso do TCU (jurisdição superior) e dos tribunais de contas nos estados, distrito federal e municípios (jurisdição inferior).

Também se classificam os órgãos quanto à atuação funcional, ainda de acordo com Meirelles (2010), em singulares ou colegiados. O TCU é um órgão colegiado, isso em face ser pluripessoal, ou seja, as decisões são tomadas por um conjunto de pessoas (ministros), não

⁸ Agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam em plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Os agentes políticos estarão sujeitos a normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhe são privativos (MEIRELLES, 2010). São agentes políticos os membros dos Tribunais de Contas (ministros e conselheiros).

⁹ Servidores são os agentes administrativos que se vinculam ao Estado por força de relação profissional, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem (por nomeação ou, excepcionalmente, por contrato de trabalho). Não são membros de Poder de Estado, nem o representam, nem exercem funções políticas e governamentais, são unicamente servidores ou funcionários públicos (MEIRELLES, 2010).

prevalecendo a vontade individual. Tais órgãos tem procedimento próprio (convocação, sessão, verificação do *quorum* e de impedimentos, discussão, votação e proclamação do resultado), que resultam em uma deliberação ou decisão.

Justamente neste ponto, retoma-se a pergunta central que move este estudo: as decisões dos Tribunais de Contas, órgãos fiscalizadores dos poderes públicos nas três esferas de atuação, constituem-se num modo eficiente de julgamento da transparência das contas públicas, baseado no regramento jurídico que rege o Direito Administrativo? Não com o objetivo de respondê-la, mas com o propósito de indicar, na sequência, quais são os princípios básicos da administração pública que tornam-se fundamentais à interpretação do Direito Administrativo e devem pautar as decisões desse importante órgão público, o TCU.

2.3 Princípios básicos da administração pública

Os dez (número que varia entre um autor e outro) princípios básicos da administração pública devem ter observância permanente e obrigatória por todo aquele que pretende interpretar e exercer o Direito Administrativo de forma idônea e eficiente. Assim, toma-se dos escritos de Meirelles (2010) e Alexandrino e Paulo (2012) para descrevê-los:

a) legalidade: A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar. Isso ocorrendo, estará sujeito à pena de ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. Conforme Alexandrino e Paulo (2012, p.191), conta para os particulares a autonomia da vontade, “ao passo que a Administração pública não tem vontade autônoma, estando adstrita à lei, a qual expressa a ‘vontade geral’, manifestada pelos representantes do povo, único titular originário da ‘coisa pública’”. Tem-se amparo na compreensão desse princípio no artigo 37 da Carta Cidadã (BRASIL, 1988), assim como na Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999).

b) moralidade: A moralidade, como princípio de administração, constitui pressuposto de validade de todo o ato de administração pública, tratando-se de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de condutas tiradas da disciplina interior da administração. Significa, a capacidade de o agente público distinguir entre o bem e o mal, o honesto e o desonesto, o justo e o injusto, o legal e o ilegal, sempre balizando sua conduta pela ética. De acordo com Alexandrino e Paulo (2012), é importante notar que a moral comum não se confunde com a moral administrativa. Enquanto aquela busca determinar o

agir entre o certo e o errado nas regras de convívio social, essa significa correção de atitudes, boa administração e eficiência, sendo que a sua ausência na prática de atos administrativos ocasionará na sua invalidade. Tem-se amparo na compreensão desse princípio no artigo 37 da Carta Constitucional (BRASIL, 1988), assim como na Emenda Constitucional (EC) 45, de 8 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), incluída posteriormente na Lei n.13.105, de 16 de março de 2015, o Código de Processo Civil (BRASIL, 2015) ora vigente.

c) impessoalidade ou finalidade: A impessoalidade ou finalidade, como princípio de administração, consiste na imposição ao administrador público de que só pratique o ato para o seu fim legal, ou seja, unicamente como norma do Direito de forma impessoal e atendendo ao interesse público. Conforme Alexandrino e Paulo (2012), esse princípio deve ser tido sob dois principais pontos, o primeiro diz respeito à finalidade do ato que ao ser exercido deve visar sempre à satisfação da coletividade. O segundo trata da vedação da promoção pessoal do administrador à custa das realizações da administração pública. Esse princípio também está entendido no artigo 37 da Carta da República (BRASIL, 1988) e na Lei n. 9.784/1999 (BRASIL, 1999).

d) razoabilidade e proporcionalidade: A razoabilidade e proporcionalidade, como princípio de administração, traduz-se na proibição de excessos, aferindo a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da administração pública, impedindo lesão aos direitos fundamentais dos indivíduos. Na visão de Alexandrino e Paulo (2012, p.203), esse princípio encontra

Aplicação especialmente no controle dos atos discricionários que impliquem restrição ou condicionamento a direitos dos administrados ou imposição de sanções administrativas. [...] trata de controle de legalidade ou legitimidade e não de controle de mérito, vale dizer não se avaliam conveniência ou oportunidade administrativas do ato – o que implicaria, se fosse o caso, a sua revogação – mais sim a sua validade. Sendo o ato ofensivo aos princípios da razoabilidade ou da proporcionalidade, será declarada a sua nulidade; o ato será anulado e não revogado.

Versa sobre o princípio da razoabilidade e proporcionalidade a Lei n. 9.784/1999 (BRASIL, 1999), determinando nos processos administrativos a observância do critério de adequação entre os meios e os fins, cerne da razoabilidade. Ainda, veda imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, traduzindo a noção de proporcionalidade (MEIRELLES, 2010).

e) publicidade: A publicidade, como princípio de administração, equivale a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis,

atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas precisam ser publicados em Diário Oficial e ou meios de comunicação (especialmente jornais) contratados para publicações oficiais. Tal ação visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelos cidadãos em geral. Tal princípio, na visão de Alexandrino e Paulo (2012), apresenta duas significações, quais sejam, a exigência da publicação dos atos administrativos em órgão oficial como condição para produção de efeitos e a exigência de transparência da atuação administrativa. Esta, derivada da indisponibilidade do interesse público, possibilitando a todos amplo acesso a atuação administrativa. Toma-se sobre esse princípio, especialmente, também no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a Lei n. 9.784/1999 (BRASIL, 1999).

f) eficiência: A eficiência, como princípio de administração, expressa-se como forma de que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta, segundo Meirelles (2010), em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para o cidadão. Para Alexandrino e Paulo (2012), alcançar maior qualidade na atuação administrativa, rapidez no atendimento ao público, economia, entre outros, consiste na essência desse princípio. Nota-se, portanto, que o princípio em comento impõe ao administrador o atendimento do interesse público, usando de sua competência para de forma eficaz garantir a melhor utilização dos recursos públicos. A EC 45/2004 (BRASIL, 2004) incluída posteriormente no Código de Processo Civil (BRASIL, 2015) foi um marco na consideração desse princípio como constitucional (observa-se o disposto no artigo 5º, LXXVIII da Constituição Federal).

g) segurança jurídica: A segurança jurídica, como princípio de administração, representa uma das vigas mestras ou basilares da ordem jurídica, traduzindo-se em um dos subprincípios básicos do próprio conceito do Estado de Direito. Assim, pressupõe a maior estabilidade possível às situações jurídicas, mesmo aquelas que, a princípio, vicejam ilegalidade. Havendo dúvidas em relação a esta, sobrepõe-se o princípio da segurança jurídica, indicando a essencialidade do postulado e da boa-fé subjetiva do Direito Privado, denotando um estado de consciência ou convencimento em prol da conformidade do Direito. Tem-se claro sobre esse princípio, especialmente, na Lei n. 9.784/1999 (BRASIL, 1999).

h) Motivação: A motivação, como princípio de administração, significa uma exigência do Direito Público e da legalidade governamental, fazendo frente ao absolutismo que em outros tempos fazia imperar a vontade pessoal de monarcas em detrimento às leis. A motivação, como princípio, opera no sentido de, na medida do possível, substituir a vontade

individual pela vontade jurídica. Pela motivação, o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática. Sobre a motivação pode-se destacar o exposto no artigo 5º da Carta da República (BRASIL, 1988) e a Lei n. 9.784/1999 (BRASIL, 1999).

i) Ampla defesa e contraditório: A ampla defesa e contraditório, como princípio de administração, reside na observância, por parte da administração pública, do cumprimento do disposto na CF em seu artigo 5º, LV (BRASIL, 1988) que assegura aos litigantes ou acusados, em processo administrativo, o contraditório e ampla defesa com os meios e recursos a eles inerente (processualidade administrativa). Esta é uma grande novidade na CF de 1988. Além do disposto na Carta Política sobre tal princípio, também sobre ele se observa na Lei n. 9.784/1999 (BRASIL, 1999).

j) Interesse público ou supremacia do interesse público: O interesse público ou supremacia do interesse público, como princípio de administração, vale-se do atendimento de fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei. Ou seja, a primazia do interesse público sobre o privado é tácita à atuação estatal e domina-a na medida em que o Estado justifica-se pela busca do interesse geral. A Lei n. 9.784/1999 (BRASIL, 1999) traz luz a esse princípio.

Observando-se as colocações conceituais, histórica e relativas à função e os princípios do Estado Democrático de Direito, bem como, do Direito Administrativo e da administração pública, é possível afirmar que é indispensável, para objetivar tais ideais, que o ordenamento jurídico e principalmente a Constituição Federal seja voltada a assegurar que os órgãos públicos cumpram com sua missão. Retoma-se, sumariamente, aquele que é objeto deste estudo: o TCU e suas unidades estaduais, municipais e do distrito federal. Ocorrem indícios de que esse ideal não acontece, não é realidade no contexto brasileiro. Sendo assim, parte-se por descrever, agora especificamente, sobre tais órgãos colegiados.

3 TRIBUNAIS DE CONTAS: A REALIDADE DO CONTEXTO BRASILEIRO

Parte-se, nesta seção, a conceituar ou definir os Tribunais de Contas na forma como se estruturam e operam no Brasil. Após, descreve-se breve histórico de sua criação e consolidação no contexto brasileiro. Em seguida, considera-se sobre suas funções e, então, sobre sua natureza jurídica e o alcance de tais atribuições. Na sequência, e como mote principal deste estudo, busca-se em material bibliográfico recente e como juristas vem se posicionando em relação ao proferimento de decisões desses órgãos. Com isso, busca-se compreender se essas assentam-se em fatos e critérios técnicos ou essencialmente políticos. São autores basilares para as considerações deste capítulo Pedro Roberto Decomain (2006) e Edson Simões (2014). Ainda, o Portal do TCU (2009).

3.1 Definições e evolução histórica no Brasil e nas Constituições (1824 a 1988)

De acordo com Simões (2014, p.15), e como brevemente disposto no capítulo introdutório, um tribunal ou corte de contas é definido no vocabulário jurídico como “representante ou delegado do povo, sendo colocado na posição de órgão de auxílio do Poder Legislativo, tendo como finalidade coordenar e fiscalizar os negócios da Fazenda Pública”. Tais ações se dão por meio do acompanhamento da execução da lei orçamentária e pelo julgamento das contas dos responsáveis pelo dinheiro ou bens públicos. Assim, tem-se que no Brasil os Tribunais de Contas foram incumbidos da missão constitucional de exercer o controle e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de contas públicas.

Para Decomain (2006), estando o Estado sempre a serviço dos indivíduos, precisa de recursos financeiros para que o possa fazer. Assim, o controle das atividades desenvolvidas por esse mostra-se necessário, e justifica a existência dos Tribunais de Contas:

Não somente na perspectiva do efetivo cumprimento das tarefas que o Estado deve realizar por intermédio de cada qual dos seus órgãos, como também na perspectiva da correta aplicação dos seus recursos única e exclusivamente nas finalidades do próprio Estado, sem desperdícios e sem desvio indevido e criminoso para a bolsa de particulares (DECOMAIN, 2006, p.9).

Buscando a evolução histórica dessa corte, encontra-se em Simões (2014) que sua origem está no Brasil Colônia, quando os recursos públicos brasileiros começaram a ser escriturados contabilmente pela Coroa portuguesa. No século XVIII (1761), foi criado o

Erário Régio – presidido pelo Marques de Pombal (primeiro ministro) centralizava a gestão de todas as rendas fiscais da Coroa, organizado em diversas contadorias de acordo com as províncias. Em 1782, durante o reinado de D. José I foi criada a Casa de Contos do Estado do Brasil, em Minas Gerais, atuando como órgão de ordenação e fiscalização das receitas e despesas do Estado – essa considerada uma espécie de precursora do Tribunal de Contas.

Ainda para o referido autor, com a fuga da família real para o Brasil, em 29 de novembro de 1807, o Erário Régio sofreu sua primeira modificação (com a extinção de algumas contadorias) e, em 1808, tal estatuto institucionalizou-se no Brasil, por conta da instalação da família real no País. Em 1820 são unidas duas contadorias (Rio e Bahia) ficando a estrutura do Erário por conta de várias Contadorias estrangeiras. Com a Revolução do Porto (1820) criou-se, em 1 de dezembro do mesmo ano, a Comissão do Tesouro Público (extinta em 1821) quando foi transferido para o secretário do reino a administração e presidência do Tesouro Público Nacional. Na sequência, em 1822 foi estabelecido constitucionalmente alguns novos parâmetros para a administração do capital público, dentre esses:

As Cortes estabelecem os impostos de acordo com o Orçamento apresentado pelo Secretário dos Negócios da Fazenda (despesas públicas e impostos e rendas públicas), bem como com a conta de receita e despesa do ano anterior. As Cortes repartem os impostos pelos distritos das Juntas de Administração e estas pelos conselhos do seu distrito, e a Câmara, do que coube ao seu conselho por todos os moradores (SIMÕES, 2014, p.54).

Na evolução de tais ditames, o Erário Régio transformou-se, com a Proclamação da Independência do Brasil (1822), ano em que se pontuaram as primeiras tentativas de implantação de uma Tribunal de Contas efetivamente brasileiro. Assim, na Constituição de 1824, após a Carta Outorgada por Dom Pedro I, ocorrem os primeiros orçamentos e balanços gerais considerados simulacros de um Tribunal de Contas. Na carta constitucional de 1824,

Foram mantidos os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e introduzido o Poder Moderador que daria a palavra final nos diversos assuntos de Estado. O Imperador participava do Executivo e do Moderador e, portanto, sua autoridade ficava radicalmente fortalecida (SIMÕES, 2014, p.55).

Algumas outras alterações seguiram-se durante os anos de 1826, 1838, 1857, entre outros. No ano de 1889, João Alfredo, o último Ministro da Fazenda do Império, em seu relatório à Assembleia Legislativa Geral, reivindicou a criação de um Tribunal de Contas para garantir a boa administração do dinheiro público e para auxiliar o parlamento de forma ágil. No entanto, o avançar histórico do País viveu a Proclamação da República (Brasil República)

em 15 de novembro de 1889 e na Constituição de 1891 não propôs a criação de um Tribunal de Contas. Somente depois, por meio de Emenda aditiva, esse órgão foi instituído sob a seguinte descrição:

É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros desse Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença (Constituição de 1891 apud SIMÕES, 2014, p.62-63).

Assim, no ano de 1896 foi elaborado o Regulamento 1.166, onde foram definidas atribuições, competências, natureza constitucional e a vinculação do Tribunal de Contas à União. Passa-se a considerar-se então TCU. A partir desse decreto, o TCU “atuou usando a sistemática do veto impeditivo absoluto, típica do modelo italiano, adotando mais tarde o modelo belga, cuja característica era o exame prévio e o registro sob reserva” (SIMÕES, 2014, p.63). Tais condutas sofreram algumas recusas e inimigos radicais, assim como adeptos e defensores. Nessa dinâmica outros eventos se fizeram importantes, como a instalação de fato do TCU (1893), criação da primeira Lei Orgânica do TCU (1896), edição do Decreto Legislativo n.2.511 que regulou a tomada de contas do governo pelo Congresso, disciplinando as contas do Executivo, ou seja, antes de serem apresentadas ao Legislativo, deveriam submeter-se ao TCU, que emitiria parecer sobre elas (1911). Ainda, ocorreram modificações nos atos do Poder Executivo, tendo o TCU que comunicar as razões do seu registro sob protesto em seu parecer (1912), edição do Decreto n. 2.891, determinando que o TCU anexasse parecer do Ministério Público às suas análises (1914), entre outras alterações (SIMÕES, 2014).

Nesse percurso histórico destaca-se, ainda tomando-se da descrição feita pelo supracitado autor, o ano de 1922. Quando, no governo de Epitácio Pessoa, várias medidas de grande alcance foram tomadas para a melhoria dos serviços fazendários do Brasil e para uma fiscalização mais eficiente. Dentre esses, Simões (2014) destaca: entrada em vigor do Código de Contabilidade da União, Decreto n. 15.770 que aumentou o corpo instrutivo e determinou que fossem organizadas delegações, já criadas por lei mas que ainda não operavam. Ainda, em 1923 ocorreu, por força da Lei n. 4.632, a extinção das Câmaras do TCU, o que permitiu que o órgão voltasse a deliberar com a maioria dos seus membros sobre todos os assuntos de sua competência.

Assim, com a Constituição de 1934 (Brasil Segunda República), ampliam-se as competências do TCU, tendo-se em seus artigos 99 a 102 as suas principais considerações:

Art.99: É mantido o Tribunal de Contas que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos.

Art. 100: Os Ministros do Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema. Parágrafo único. O Tribunal de Contas terá, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos tribunais judiciais”.

Art. 101: Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita e à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo. [...]

Artigo 102: O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados, para fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado [...] (SIMÕES, 2014, p. 70).

Outras Leis foram assomando-se ao legislado no decorrer da II República (Lei n. 156, regulou o funcionamento do TCU, por exemplo). No ano de 1937, após o golpe de Estado de 37, foi outorgada uma Nova Constituição autoritária (A Polaca), que valeu até 1945 (Estado Novo). Diante disso, foi instituído um novo TCU, dispendo em seu artigo 114:

Art.114. Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros são nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal [...] (SIMÕES, 2014, p. 72).

Decorrendo o tempo do Estado Novo brasileiro, novas adequações e mudanças foram perpetradas, através de decretos leis (notadamente em 1938) alterando-se a dinâmica de funcionamento do TCU e os tribunais nos estados. Em 1946, com o fim desse período político e o estabelecimento do Estado de Direito surge a nova Constituição e com ela novos debates sobre o papel dos Tribunais de Contas no Brasil. Tomam importância, assim, os artigos 22, 76 e 77 dessa carta:

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 que for estabelecida nas Constituições estaduais [...].

Art. 76. O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional [...]

Art. 77. Compete ao Tribunal de Contas: I – acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; II – julgar as contas dos

responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; III – julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões [...] (SIMÕES, 2014, p. 73).

Depreende-se, ainda, da constituição de 1946 que o sistema adotado para a arregimentação do TCU teve enorme influência dos sistemas clássicos italianos (veto impeditivo), belga (registro sob reserva) e francês (registro *a posteriori*). Ainda, a constituição de 1946 encarregou o TCU de julgar as contas dos administradores das entidades autárquicas e a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões. Desse modo, o tribunal foi considerado órgão auxiliar do Poder Legislativo na fiscalização da administração financeira da União. Também, pela constituição de 1946 (artigo 24), pela primeira vez ocorreu a possibilidade, ainda que de forma implícita, da criação, pelos Estados, de órgãos de controle de contas dos municípios. Transcorrendo o tempo, novas leis são estabelecidas e o Brasil passa por um importante marco histórico, o golpe de 1964 e a instituição de um regime autoritário.

Assim, na constituição de 1967, o artigo 71 trouxe que “a Fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e dos sistemas de controle do Poder Executivo, instituídos por lei” (SIMÕES, 2014, p.75). Foi mantido, em tal Constituição, ainda de acordo o autor citado, o TCU como órgão vinculado ao Legislativo, com cada estado disciplinando o seu Tribunal de Contas. No entanto, foram introduzidas sensíveis modificações às competências desses órgãos: a fiscalização financeira e orçamentária da União passou a ser exercida pelo Congresso Nacional e por um sistema de controle interno do Poder Executivo. Desse modo, o Congresso deveria contar com o auxílio do TCU, ao qual caberia a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e de responsáveis por bens e valores públicos. Ainda, o julgamento das contas de administradores e de responsáveis por bens e valores públicos, bem como a consideração da legalidade das concessões de aposentadoria, reformas e pensões. Outras inovações importantes foram a instituição do Sistema de Controle Interno e da fiscalização *in loco*.

No transcorrer dos anos algumas criações, atos complementares e emendas constitucionais foram alterando a dinâmica de funcionamento do TCU e dos tribunais nos estados e em 1975 o primeiro teve ampliado o seu campo de atuação pela Lei n. 6.233. Esta lhe atribuiu fiscalização orçamentária das entidades de administração indireta- sociedades de

economia, empresas públicas e fundações que, até então, eram examinadas por funcionários do Poder Executivo (SIMÕES, 2014).

Por fim, em nova instância e momento político surge a Constituição de 1988, inaugurando os preceitos de uma Carta cidadã e da vivência da democracia na república brasileira. “Com o advento da Nova Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União e, por via de consequência, os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais tiveram ampliadas suas competências institucionais” (SIMÕES, 2014, p.78). Em consonância com os avanços do constitucionalismo moderno e na garantia da consolidação de um Estado democrático, o controle das finanças públicas é tarefa que busca, essencialmente, preservar os direitos individuais e coletivos, constitucionalmente assegurados, na medida em que a saúde e o equilíbrio financeiro do Estado são fundamentais para o exercício pleno desses direitos. Ainda para Simões (2014, p.78-79), num processo de redemocratização do País, a

Constituição-cidadã restabeleceu o Estado Democrático de Direito e fortaleceu os Tribunais de Contas e o Ministério Público, continuando o Controle Externo a ser exercido pelo Legislativo e pelas Cortes de Contas. Redemocratizando o País, foi por meio da Constituição de 1988, ao absorver os novos avanços institucionais, que o leque de competências do Tribunal de Contas foi alargado, com o aperfeiçoamento da ação de controle externo, garantindo-lhe uma atuação mais efetiva e concreta.

Assim, toma importância na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) o artigo 70, que observa que o TCU controlará, de forma irrestrita, todos os gastos oriundos de recursos públicos federais em seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial:

Título IV
Da Organização dos Poderes
Capítulo I
Do Poder Legislativo
Seção IX
Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária
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.
Parágrafo único. 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, assumira obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988, s/p).

Retomando-se Simões (2014), tem-se, sobre a Constituição de 1988 que o TCU contribuiu de forma decisiva para o exercício da cidadania, pois sua função foi e é o de

fiscalizar a gestão dos recursos públicos, com o fim de assegurar que estes sejam arrecadados, aplicados e utilizados em conformidade com os princípios da legalidade, economicidade e eficiência, tendo em vista a satisfação do interesse público. Assim, para o referido autor, a Constituição de Cidadã (1988) restabeleceu o Estado Democrático de Direito e fortaleceu os Tribunais de Contas e o Ministério Público, continuando o Controle Externo a ser exercido pelo Legislativo e pelas Cortes de Contas. Ainda, redemocratizando o país, foi por meio da Constituição de 1988, ao absorver os novos avanços institucionais, que o leque de competências do Tribunal de Contas foi alargado, com o aperfeiçoamento da ação do controle externo, garantindo-lhe uma atuação mais efetiva e concreta. Ao longo do processo histórico e evolutivo do Brasil, nota-se um aperfeiçoamento em matéria de controle de contas, tendência também observada em outros países de regime democrático na década de 1980.

Continuando-se com as ideias de Simões (2014), depreende-se, ainda, que “a Constituição de 1988 acompanhou, assim, a moderna teoria do controle externo, aumentando, substancialmente, as prerrogativas dos Tribunais de Contas, como ocorreu nas principais Constituições democráticas do mundo contemporâneo”. Nessa Carta importam sobremaneira os artigos 31, 71, 75 e caput em sua parte final do artigo 25:

Título IV
Da Organização dos Poderes
Capítulo I
Do Poder Legislativo
Seção IX
Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária
Art. 75. As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.
Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete conselheiros (BRASIL, 1988, s/p).

Convergindo com os preceitos da Constituição de 1988, surgiu, com efeito direto sobre a atuação do TCU (e dos Tribunais dos estados), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000¹⁰), a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666,

¹⁰ Art. 1º [...]

§ 3º Nas referências: [...]

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município. [...]

Seção IIDas Despesas com PessoalSubseção I

Definições e LimitesArt. 18. [...]

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

e 21 de junho de 1993¹¹) e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentária (em seu projeto para o ano 2021).

Portanto, conforme Simões (2014), a Constituição de 1988 manteve a importantíssima atribuição de oferecer parecer prévio às contas anuais do Presidente da República para posterior julgamento pelo Congresso Nacional e expandiu as competências das Cortes de Contas. Isso, de forma a garantir que a fiscalização e controle da utilização de recursos públicos fosse feita tanto sob o aspecto legal como quanto no operacional.

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000, s/p).

¹¹ Capítulo VI

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo. [...]

Art. 117. As obras, serviços, compras e alienações realizados pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Tribunal de Contas regem-se pelas normas desta Lei, no que couber, nas três esferas administrativas (BRASIL, 1993, s/p).

Deslocando-se o foco do TCU para os Tribunais de Contas dos estados brasileiros, tem-se que foi no ano de 1891 que ocorreu o marco de sua criação:

Seguindo o modelo de criação do Tribunal de Contas da União, diversos Estados criaram seus Tribunais de Contas, uma vez que ficaram autorizados, desde a Constituição Federal de 1891, a incluir nas respectivas Constituições Estaduais, a implantação do Tribunal de Contas na estrutura administrativa estadual. Entretanto, os Tribunais de Contas Estaduais foram criados em diferentes épocas [...] O fundamento em que se baseava os Estados no art. 89, da Constituição Federal de 1891, que teve redação repetida nas respectivas Constituições Estaduais, como o art. 71, da Constituição do Estado de São Paulo de 1891 (que teve redação repetida nas respectivas Constituições Estaduais, como o art. 71, da Constituição do Estado de São Paulo de 1891 (que teve seu texto original alterado por meio de revisão decenal feita em 1921), passando a reproduzir a escrita constante do art.89 da Constituição de 1891 (SIMÕES, 2014, p.69-70).

No entanto, de acordo com o que assegura Decomain (2006), foi por meio da emenda constitucional n.1, de 1969 (que edita o novo texto da Constituição Federal de 1967) que se deu a previsão expressa de criação e atuação dos Tribunais de Contas dos estados e municípios. Sem alterar as atribuições do TCU, o artigo 13, inciso IX do referido documento, coloca as regras que devem ser aplicadas aos membros dos Tribunais de Contas dos estados, significando a consagração implícita da necessidade de que existissem. Nesse dispositivo também ficou expresso um disciplinamento mínimo do estatuto de seus componentes, cujo número não poderia exceder a sete. Por derradeiro, a referida emenda autorizou a criação de Tribunais de Contas municipais apenas por parte dos municípios que preenchessem dois requisitos concomitantemente: população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária superior a quinhentos milhões de cruzeiros novos, moeda da época. Assim, no ano de 1967 diversos Tribunais de Contas municipais foram criados e posteriormente extintos por essa emenda, persistindo apenas o de São Paulo e Rio de Janeiro por atenderem os critérios.

A Constituição de 1988, em seu artigo 31, mantém a impossibilidade de instauração de Tribunais de Contas municipais:

Título III
Da Organização do Estado
Capítulo IV
Dos Municípios
Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.
§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (BRASIL, 1988, s/p).

Portanto, observa-se que o percurso histórico do estabelecimento do TCU dá vistas, o tempo todo, de que os critérios políticos sempre se sobrepuseram aos técnicos. Ou seja, com tenras mudanças, ora avançando nos processos e concepções, ora retrocedendo, sempre o que importou foi um jogo de “política”, onde a figura de quem deve ser “controlado” é a mesma de quem “escolhe o controlador”. Talvez essa história seja a raiz cultural que, hoje, subjuga as sentenças do TCU e seus tribunais estaduais a critérios muito mais políticos do que técnicos, como se tem por hipótese neste estudo.

3.2 Funções e estrutura do TCU

Diante da evolução histórica apresentada, hoje quanto às competências, encontra-se no Portal do TCU (2019) para este órgão:

- a) apreciar as contas anuais do presidente da República;
- b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- c) apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;
- d) realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;
- e) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais;
- f) fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios;
- g) prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas;
- h) aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;
- i) sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- j) emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização;
- l) apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais;
- m) fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

O artigo 71 da Constituição Federal de 1988 reza sobre as funções do TCU, amparando àquelas recém citadas:

Título IV
 Da Organização dos Poderes
 Capítulo I
 Do Poder Legislativo
 Seção IX
 Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária
 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;
- 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 [...]

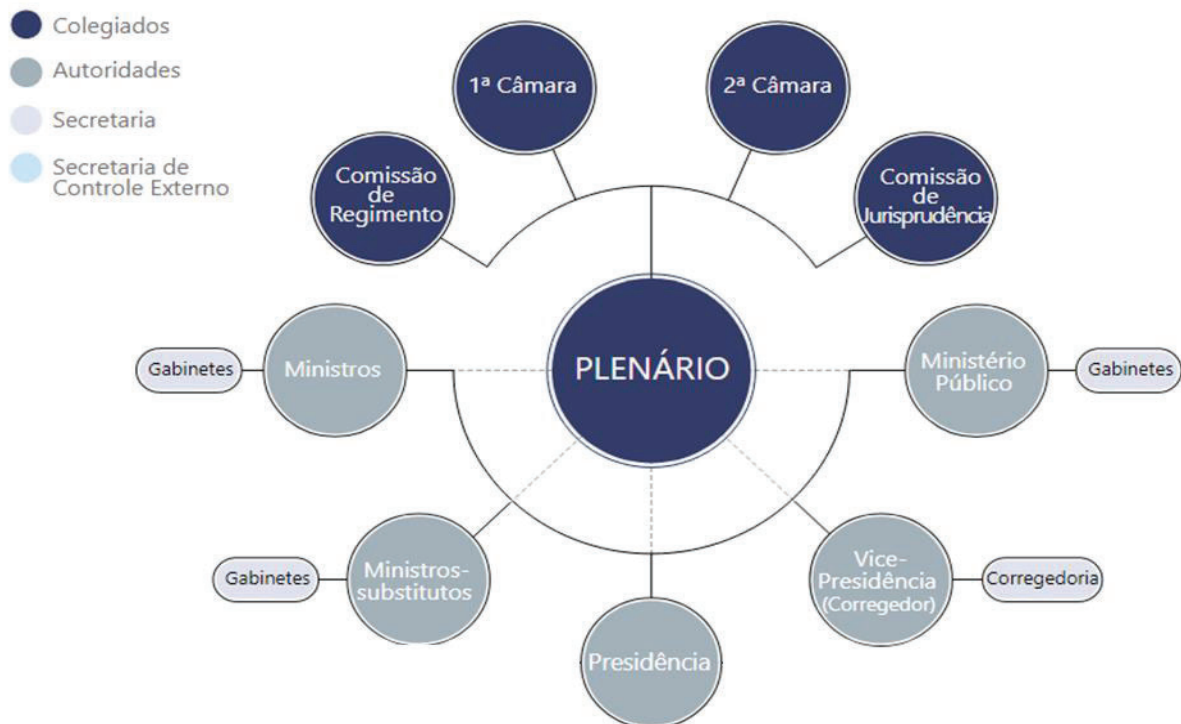
(BRASIL, 1988, s/p).

Se poderia aqui discutir cada uma dessas competência, o que não é o intuito principal. Então, em síntese, expõe-se, de acordo com Simões (2014), que referente às competências ou funções dos Tribunais de Contas, estes têm o seu papel dilargado na democracia social e participativa e não se deixa aprisionar no esquema da rígida separação dos poderes. Tal perspectiva se ampara no fato de que (conforme o artigo 74 da Constituição de 1988) qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato tem o direito de, legitimamente, denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas. Assim, concebe o autor que tal órgão é

colaborador tanto da Administração e do Legislativo quanto da própria comunidade, assegurando o atendimento de direitos públicos, coletivos e difusos.

No que concerne à estrutura (Figura 1 - abaixo), pode-se, sumariamente, dizer que o TCU, como órgão federal de auxílio do Congresso Nacional, é formado por duas câmaras: estas têm composição e *quorum* de três membros, além de representante do Ministério Público de Contas junto ao TCE. São presididas por Conselheiro, eleito pelo Tribunal Pleno. Ainda, compõe-se de comissão de jurisprudência, Ministério Público, vice-presidência (corregedoria), presidência, ministros substitutos (três) e ministros (nove). Também, comissão de regimento, todos esses segmentos ligados a secretarias de controles externos- Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria Geral Adjunta de Controle Externo (Adgcex), Consultoria Jurídica (Conjur), Gabinete do Presidente (Gabpres), Gabinete de Apoio Estratégico (Gapes), Secretaria de Auditoria Interna (Seaud), Secretaria Geral Adjunta da Presidência (Adgepres), Secretaria Geral da Presidência (Segepres), Secretaria Geral Adjunta de Administração (Adgedam), Secretaria Geral de Administração (Segedam), Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep), Coordenação Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra), entre outros. Estrutura semelhante é encontrada nos tribunais estaduais e (nos poucos) municipais.

Figura 1. Estrutura básica do TCU



Fonte: TCU (2019).

Importa à manutenção de tal estrutura e ao atingimento do objetivo proposto para este estudo, compreender como se dão as escolhas dos integrantes dos Tribunais de Contas e do Ministério Público. Para tanto, toma-se das palavras de Decomain (2006). De acordo com a explanação do autor, os nove ministros são escolhidos, um terço (três ministros) pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Esses, indicados em lista tríplice pelo próprio Tribunal, segundo critérios de antiguidade e merecimento. O outro, de livre escolha do chefe do Poder executivo. Assim, dois terços dos ministros (seis) são escolhidos pelo Congresso Nacional, seguindo-se as regras do caput e do §2 do artigo 73 da Constituição Federal de 1988.

Também importante inferir, analisando-se tal estrutura, que é obrigatória a presença de auditores em todos os Tribunais de Contas, incluindo os estaduais e municipais, pela necessidade de observância do modelo federal, consoante inclusive já decidido pelo Supremo Tribunal Federal. Os cargos de auditor, ademais, devem ser providos mediante concurso público de provas, ou de provas e títulos (conforme artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988). Pode o auditor ser convocado a substituir ministros (art. 78 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e artigo 73 da Constituição Federal de 1988) (DECOMAIN, 2006).

Ainda para o mesmo autor, as mesmas regras estabelecidas par ao provimento dos cargos de ministros aplica-se à escolha de conselheiros do TCU ou dos tribunais dos estados (artigo 75 da Constituição Federal 1988). No entanto ocorrem problemas referentes à constitucionalidade de normas estaduais. O mesmo ocorrendo no que tange à escolha de integrantes do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Importa observar, nesse sentido:

Acerca do requisito de ser o candidato ao cargo de Ministro do TCU, ou Conselheiro do TCE, do TCDF ou de Tribunal de Constas de Município, detentor de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de Administração Pública, cabe registrar que não existe necessidade de comprovação de tais conhecimentos, mediante exibição de diplomas específicos e cursos inerentes a tais áreas de conhecimento, como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça (DECOMAIN, 2006, p.68-69).

Observa-se, diante do que foi exposto a partir de autores experientes (DECOMANIN, 2006; SIMÕES, 2014) no assunto, que destarte às funções e à estrutura do TCU e dos Tribunais de Contas estaduais e municipais, há preponderância de critérios políticos (amparados em lei) para a escolha dos recursos humanos que provem tais estruturas. Tal achado ampara a tese que move este estudo, de que os critérios políticos se sobrepõem os

técnicos, inclusive para a manutenção do provimento de cargos para os Tribunais de Contas. Para angariar mais argumentos a essa hipótese, parte-se por abordar a natureza jurídica e alcance das funções do Tribunais de Contas.

3.3 Natureza jurídica e alcance das funções

A natureza jurídica é um conceito que busca explicar o princípio ou a essência de um instituto jurídico, ou seja, de uma medida, situação ou um fato que existe no Direito. Assim, de acordo com Decomain (2006), as funções dos Tribunais de Contas não possuem natureza legislativa:

[...] existem atividades dos Tribunais de Contas nas quais prestam auxílio aos órgãos do Poder Legislativo, nas funções e controle externo acometidas constitucionalmente a estes. Sem embargo, também os Parlamentos, quando exercem tais funções, não estão a exercer legislação. Sem dúvida, portanto, que as atividades desenvolvidas pelos Tribunais de Contas não possuem natureza legislativa (Op. cit., p.154).

Do mesmo modo como não têm natureza legislativa, as funções dos Tribunais de Contas parecem não ter natureza jurisdicional. Nesse sentido Decomain (2006, p.155), assevera que, em caráter controverso,

A jurisdição, em seu sentido próprio, constitui a atividade desenvolvida pelo Estado para resolver controvérsias entre particulares, ou mesmo entre um particular e um outro organismo estatal, ou ainda entre dois organismos do próprio Estado. Sua característica essencial reside, portanto, na contenciosidade. A jurisdição é atividade exercida pelo Estado em face de contendores, daí ser denominada também de jurisdição contenciosa. O seu primordial elemento conceitual reside nisso. Constitui-se em atividade estatal desenvolvida por iniciativa de alguém, que pede ao organismo estatal para tanto competente, que solva controvérsia existente entre o peticionário e terceira pessoa.

Resta claro, portanto que ao Estado não cabe a função de resolver conflitos entre particulares ou destes com órgãos estatais, ou ainda entre dois destes órgãos – tarefa que compete ao Judiciário – e assim se diferencia a atividade administrativa e a jurisdicional do Estado. De acordo com Simões (2014), no ordenamento jurídico brasileiro, as funções estatais apresentam duas finalidades distintas, quais sejam: a formação do direito, designada função legislativa e a realização do direito, representada pela função judicante e a aplicação da lei de ofício, equivalente à função administrativa. Ante essa classificação, a conclusão que infere o

autor é de que administrar é aplicar a lei de ofício e julgar é aplicar a lei contenciosamente. Então, compreende-se que aos Tribunais compete administrar,

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 diferente do que faz o devedor pagando ao credor, ou o possuidor, restituindo a coisa ao proprietário (DECOMAIN, 2006, p.157).

No entender de Simões (2014), a atividade administrativa pode dispensar o requerimento do interessado, agindo de ofício, não tendo por pressuposto a existência de uma lide entre as partes, pois visa satisfazer necessidades individuais e coletivas. Destarte, não há como confundir uma atribuição jurisdicional com atribuição administrativa. Quando a atividade pode ser exercida de ofício, sem a necessidade de provocação, não poderá, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, ser classificada como jurisdicional. Ao Poder Judiciário fica então a função de julgar:

Assegurar a coercibilidade da decisão torna-se, pois, tarefa afeta ao Poder Judiciário, que no ordenamento jurídico brasileiro detém o monopólio do exercício estatal da jurisdição. Desse Poder decorre o de substituir a vontade das partes pelos órgãos judiciários nos conflitos de interesses, aplicando o direito ao caso concreto em caráter de definitividade e coercibilidade (SIMÕES, 2014, p.39).

Toma-se por certo, então, que aos Tribunais de Contas ocorre a incumbência, não de resolver conflitos, mas de ação fiscalizadora (do gasto público) com iniciativa de outrem ou da própria Corte. Assinala-se, portanto e novamente, o caráter administrativo e não jurisdicional das decisões dos Tribunais, embora não haja o mesmo entendimento entre diversos juristas. Não se tem aqui a opinião de concordar ou discordar, justificando uma ou outra opinião, mas segue-se a visão de Decomain (2006, p.162), “as atividades dos Tribunais de Contas, e os atos por ele praticados no exercício ou em decorrência do exercício dessas atividades, efetivamente não possuem caráter jurisdicional”.

Em mesmo sentido se pronuncia Simões (2014, p.31), quando afirma que essa é uma questão polêmica mas que “as atribuições das Cortes são, em sua totalidade, administrativas, conclusão obrigatória e abraçada pela doutrina majoritária, ante o sistema de jurisdição uma adotada no Brasil”. Em complemento, o autor afirma que “os julgamentos das Cortes se caracterizam pela objetividade e levam em conta parâmetros de ordem técnico-jurídica, ao contrário do Poder Legislativo, que as julga considerando os aspectos políticos e subjetivos” (Op. cit., p.33).

Assim, pode-se concluir este tomo reafirmando que, diante das funções e competências dos Tribunais de Contas (conforme artigo 71 da Constituição de 1988), a natureza de sua atuação é administrativa. Assim, devem exercer funções consultivas, verificadoras, inspetivas, fiscalizatórias, informativas, coercitivas, reformatórias, suspensivas e declaratórias como base para suas decisões. Exatamente sobre este meandro, se pretende focar a discussão agora, retomando-se a questão inicial que moveu este estudo: As decisões dos Tribunais de Contas, órgãos fiscalizadores dos poderes públicos nas três esferas de atuação, constituem-se num modo eficiente de julgamento da transparência das contas públicas, baseado no regramento jurídico que rege o Direito Administrativo? Em síntese, as decisões dos Tribunais de Contas assentam-se em critérios técnicos ou políticos?

4 TRIBUNAIS DE CONTAS: DECISÕES POLÍTICAS OU TÉCNICAS?

Neste capítulo busca-se em material veiculado na rede mundial de computadores com datas recentes (2018 a 2010) a opinião expressão sobre questões pertinentes aos Tribunais de Contas, especialmente àquelas referentes a qualquer abordagem usando os descritores “critérios técnicas” e/ou “critérios políticos”. Assim, primeiramente, para elucidar o teor do que seja uma decisão por parte dos Tribunais de Contas, se toma de Gualazzi (1991) e Simões (2014) para descrevê-las e classificá-las. Após, fez-se uso de tais materiais perscrutados na rede para identificar as hipóteses da pesquisa.

4.1 As decisões dos Tribunais de Contas

De acordo com classificação apresentada por Simões (2014), as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas dividem-se em quatro grupos: declaratórias, constitutivas, mandamentais e condenatórias. Assim:

a) Declaratórias: Tais sentenças não apresentam eficácia inovadora de situação jurídica ou da matéria de fato preexistente, visto que apenas reconhecem ou atestam aquilo que restou aprovado no decorrer do processo. Tais decisões, normalmente, têm como objeto atos jurídicos que, após percorrer as etapas pertinentes no âmbito da Administração, ganham definitiva permanência ao receberem a chancela do controle externo exercidos pelos Tribunais de Contas.

b) Constitutivas: Estas decisões implicam em uma inovação, uma criação, podendo ocorrer que uma determinada situação não existente venha a existir após a decisão ou vice-versa, de modo que a situação passa a ter outra configuração após o crivo do Tribunal de Contas. Um exemplo de decisão classificada nessa categoria, conforme Simões, é aquela dada no processo de exame de contratos firmados pelo Poder Público, quando eivados de vícios insanáveis, de modo a não comportar convalidação, que podem ser tornados insubsistentes pelo Tribunal. As decisões desse gênero não contêm um comando, para que se faça ou se deixe de fazer, porque por meio delas, já ocorre desde logo a produção de efeitos que lhe são próprios.

c) Mandamentais: São as sentenças semelhantes às de mesma natureza no processo judicial e que remontam a julgamentos de alta carga impositiva, como por exemplo, o caso do artigo 102 do Código de Defesa do Consumidor. Assim, o provimento final, se procedente a ação, deverá se constituir numa ordem ou num mandamento, dirigido à autoridade

responsável pelo Poder Público competente para adotar as providências preventivas mencionadas. O Magistrado deverá fixar num prazo razoável, segundo a peculiaridade de cada caso, para o exato cumprimento da ordem pela autoridade competente. Seu descumprimento fará, antes de qualquer coisa, configurar o crime de desobediência, previsto no artigo 330 do Código Penal.

d) Condenatórias: Tais decisões são as mais importantes, visto que, sem um comando, valem apenas como preceito, pronunciando a existência ou inexistência de uma relação jurídica.

Proferindo tais sentenças ou decisões, os Tribunais de Contas são, portanto, na visão de Gualazzi (1991), órgãos técnicos que apresentam atribuições bem definidas, podendo até considerar inconstitucionais atos provenientes do Poder Público. Bem como, sustar a execução de contratos, sendo fundamental para o controle da Administração Pública. Salienta e ratifica o autor, que o controle externo é de natureza técnica. Para a efetivação dessa conduta técnica, as decisões do Tribunal de Contas devem

Estar restritas à lei e a verificação desse fato pode ser provocada pelo interessado junto ao Poder Judiciário, por meio de ações próprias. Portanto, não se trata de recursos judiciais das decisões dos Tribunais de Contas, mas de ações que buscam uma tutela específica. As ações judiciais poderão acarretar a nulidade da decisão do Tribunal de Contas, desconstituindo os efeitos ou a alteração afetando o mérito, colocando-se em plena desarmonia ou conflito com a decisão administrativa (SIMÕES, 2014, p.43).

Para o autor supracitado, nesse sentido, ao Tribunal de Contas não cabe função jurisdicional em relação às contas do Presidente (âmbito federal), por exemplo. Ele não julga a pessoa, julga as contas, e o efeito de suas decisões não fazem coisa julgada, pois são de cunho administrativo. Assim, precisa essa Corte emitir parecer técnico a respeito das contas a ela apresentadas. Novamente, destaca-se a previsão do parecer técnico.

4.2 As decisões dos Tribunais de Contas: técnicas ou políticas?

O texto analisado leva a compreender que os Tribunais de Contas são órgãos técnicos destinados ao exercício do controle externo, sua atuação é imprescindível para garantir a devida execução orçamentária e o desempenho legítimo e eficiente do ente estatal. Tem-se, no entanto, por hipótese na construção deste estudo que tal critério não é tomado por prioridade quando da determinação de sentenças. Assim, buscou-se na rede mundial de computadores e em trabalhos recentes de cunho acadêmico ancorar tal constatação.

Nesse interim, parece despontar como fator chave o sistema de nomeação de ministros e conselheiros. O artigo 73 da Carta Constitucional brasileira reza sobre a contratação dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais (TCU e estaduais):

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.

[...]

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento [...] (BRASIL, 1988, s/p).

A forma como é conduzido esse processo hoje parece dar margem à compreensão do viés que se quer aqui ressaltar. Trabalho de dissertação monográfica conduzido por Vitória Pedruzzi Segato (2019, s/p), a partir de pesquisa qualitativa, descritiva e investigativa, com base em estudos, relatórios, doutrina e jurisprudência corrobora que

Com a hipótese de que o sistema de nomeação contém lacunas que possibilitam a ascensão de membros sem domínio nas áreas de conhecimento apropriadas ao cargo, processados ou condenados na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas e envolvidos em escândalos de corrupção. O descumprimento deliberado da Constituição, a complacência dos colegiados com ilegalidades cometidas pelo Poder Executivo e a resistência à implantação do modelo constitucional quanto aos auditores e membros do Ministério Público especial são fatores que reforçam o comprometimento do exercício independente das funções da Corte.

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (2019a), procuradora-geral do Ministério Público de Contas do Distrito Federal, vice-presidente do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas e membro do Movimento do Ministério Público Democrático (MPD), manifesta-se de modo semelhante. Afirma que reformar os Tribunais de Contas é essencial para o combate à corrupção, e que tal providência passa, necessariamente, por atuar sobre o vício original. Ou seja, sobre a forma de indicação de ministros e conselheiros:

Nos estados, do total de sete desses chamados “juizes” de contas, em cada tribunal de contas, cinco são indicados por critérios políticos e apenas dois provêm de cota técnica, cujo cargo é galgado por concurso público (procuradores do Ministério Público de Contas e conselheiros substitutos). Essa distorção é patente, pois a função a ser exercida, em um Tribunal de Contas, nada tem a ver com o legítimo exercício da atividade política, no Parlamento, bastando a leitura das competências dessas cortes de contas para comprovar o que se alega (artigo 71 da CF) (PEREIRA, 2019, s/p).

Tem-se em Decomain (2006) que nesse processo de nomeação ocorre uma particularidade envolvendo os critérios de antiguidade e execução da lista tríplice. Em função disso, acredita que, pelo menos enquanto o número de auditores for este, se deva interpretar o dispositivo constitucional efetivamente no sentido de que, em se tratando de vaga de Ministro reservada a auditor e em se cuidando de vaga a ser promovida pelo critério de antiguidade, o mais antigo dentre os auditores deva ser nomeado. Entendimento contrário, com o devido respeito, acabaria por conduzir à inutilidade o critério da antiguidade, ao menos enquanto persiste sendo três o número de auditores. A lista tríplice poderia conter sempre o nome dos três e o Presidente da República poderia sempre, à sua discricionariedade, escolher qualquer um deles.

Do mesmo modo, se um dos três cargos estiver casualmente vagos, no momento da escolha do Conselheiro para vaga reservada aos auditores segundo o critério de antiguidade. Exigindo-se, portanto, a observação com prioridade ao critério de antiguidade. Mesma situação para os Conselheiros nos Estados (no entanto em número de sete, com regras mais específicas em função de ser número não divisível por três, exigindo fracionamento na nomeação. Decomain (2006, p.68-69), apesar de não manifestar nenhum comentário a respeito da pertinência ou não desses quesitos de nomeação, esclarece que

Acerca do requisito de ser o candidato ao cargo de Ministro do TCU, ou Conselheiro do TCE, do TCDF ou de Tribunal de Contas de Município, detentor de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de Administração Pública, cabe registrar que não existe necessidade de comprovação de tais conhecimentos, mediante exibição de diplomas específicos de cursos inerentes a tais áreas de conhecimento, como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça.

Então, a forma de nomeação perpetrada hoje pelos diplomas legais no Brasil parece dar evidência de que não se ampara em critérios técnicos e sim, meramente políticos, ao passo que, nem mesmo a antiguidade é um critério sempre tomado em conta. Abre-se chance para nomeações de acordo com conveniências políticas, acordos entre bancadas e outros fins. Para Oliveira (2018, s/p), “a experiência histórica, entretanto, demonstrada empiricamente, revela que a indicação política permite a captura do órgão pelos grupos políticos dominantes, o que produz órgãos que tendem a ser lenientes, omissos ou menos rigorosos com os gestores”, nomeadamente, dos Tribunais de Contas.

Tal condição leva, indubitavelmente à corrupção desse órgão em pauta e de seus ministros e conselheiros (OLIVEIRA, 2018; SPERANDIO, 2018; PEREIRA, 2019a). Toma-se, assim, algumas notícias veiculadas no Jusbrasil (<https://stj.jusbrasil.com.br/noticias>).

“Corte Especial recebe denúncia e afasta quatro conselheiros do Tribunal de Contas do Amapá” (JUSBRASIL, 2015, s/p). “PGR denuncia conselheiros do Tribunal de Contas do Rio” (O GLOBO, 2018, s/p). “STF determina afastamento de 5 conselheiros do TCE-MT citados por ex-governador em delação” (G1, 2017, s/p). “STJ recebe mais uma denúncia contra conselheiro do TCE-MT” (JUSBRASIL, 2013, s/p). Ainda, e entre outras tantas:

Conselheiro do Tribunal de Contas do DF vira réu por decisão do STJ
Ministros aceitaram denúncia contra Manoel Neto; conselheiro é acusado de atrasar processo no qual não poderia participar da decisão. Ele não quis se pronunciar sobre a decisão.

A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tornou réu, em decisão nesta quarta-feira (6), o conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) Manoel Paulo de Andrade Neto, conhecido como Manoelzinho do Táxi. O conselheiro e o TCDF não quiseram se manifestar sobre a decisão. O conselheiro foi acusado pelo crime de prevaricação. Segundo a denúncia do Ministério Público Federal, aceita pelos ministros da Corte Especial, o conselheiro reteve, depois de um pedido de vistas, um processo no qual não poderia participar da decisão. O processo tratava sobre serviços de táxi no Distrito Federal, e o conselheiro tem uma permissão deste serviço. A acusação afirma que o processo foi retardado por 12 meses por conta deste pedido de vistas, entre agosto de 2014 e agosto de 2015. A defesa do conselheiro argumentou que a denúncia não tinha justa causa. Mas a maioria dos ministros seguiu o voto do relator, Og Fernandes, favorável aos argumentos do MPF. Também por maioria, os ministros decidiram que não é o caso de o conselheiro ser afastado do cargo (G1, 2018, s/p).

Júlio Marcelo de Oliveira (2018), procurador do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas da União, faz importantes esclarecimentos ao ler questões relacionadas à nomeação de ministros e auditores dos Tribunais de Contas com a corrupção. Segundo ele,

Os tribunais de contas, com o auxílio do Ministério Público de Contas, são importantes órgãos para a prevenção e o combate à corrupção. Vivem, contudo, um paradoxo. Ao tempo em que contam com quadro técnico cada vez mais capacitado, sua composição, com predominância de membros de origem política, tem evidenciado o quanto a componente política é deletéria em sua atuação. Muito do que se apurou em grandes casos de corrupção teve início ou apoio dos tribunais de contas, mas muita corrupção também não se inibiu por omissão, leniência ou mesmo envolvimento de agentes desses órgãos. Os tribunais de contas fazem parte hoje, ao mesmo tempo, do problema e da solução (OLIVEIRA, 2018, s/p).

Observa-se, assim, que num órgão de competência máxima no sentido de coibir a corrupção, este fenômeno é recorrente. Resta conclusivo que ocorre a necessidade de mudança do sistema de nomeação dos ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas. Isso, tanto por meio de medidas legislativas como por uma mudança de postura das próprias Cortes de Contas, do Judiciário e do controle social. É premente afastar dos colegiados membros sem a formação técnica adequada, nomeados por critérios políticos e com histórico de ocorrências e condenações na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas. Ainda, é necessário que se

dissolvam as nomeações baseadas em interesses políticos e envolvendo relações de parentesco entre tais membros e políticos locais, estes às vezes na qualidade de nomeante.

O que sugerem os autores que apontaram as incongruências no sistema de nomeação dos altos cargos dos Tribunais de Contas é que, no intuito de se retomar à credibilidade da instituição, medidas de alteração do modo de ingresso na cúpula é necessário “modificação e o enrijecimento do sistema de nomeação dos Ministros e Conselheiros devem ser efetivamente debatidos na democracia brasileira” (SEGATO, 2019, s/p). Isso, pois “grande parte dos nomeantes não tem constrangimento em realizar nomeações que afrontam o texto constitucional e os princípios mais caros ao Estado Democrático de Direito” (SEGATO, 2019, s/p). Assim, indica que existem, hoje, propostas legislativas que tramitam ou estão em trâmite nas duas Casas Legislativas brasileiras apontam para alterações tanto da forma de nomeação quanto aos requisitos para ingresso, a fim de aproximar as indicações a preferências pela qualificação técnica e retirar dos Poderes Executivo e Legislativo a ampla margem hoje existente para nomeações incompatíveis com os cargos que irão exercer.

Nessa direção percebe-se, na prática empírica e na veiculação midiática que muitos deputados, juristas e pessoas da sociedade estão tentando regulamentar essa escolha. No ano de 2019, por exemplo, foram apresentados dois projetos de lei na Assembleia gaúcha com esse fim. Um deles estabelece que qualquer pessoa que cumpra com os requisitos exigidos para o cargo, possa se candidatar por edital. O outro, estabelece uma espécie de quarentena de cinco anos para que agentes públicos possam ser selecionados para cargos de Ministro e/ou Conselheiros de Tribunais de Contas no Brasil. Veja-se manifestação de um deputado estadual acerca do assunto:

Deputado sugere mudar regras para indicações ao TCE e fala em “mexer no filé”
 Vilmar Lourenço reconhece que matérias vão enfrentar resistências, mas adverte para custo político em votar contra
 Vilmar Lourenço explica que a intenção dos projetos é alterar somente os critérios das indicações políticas e fala, com isso, em “mexer no filé”. Um dos textos estipula que qualquer pessoa, que cumpra os requisitos exigidos para o cargo, possa se candidatar por meio de edital para disputar o certame. Já a segunda matéria restringe as indicações por editais, mas estende aos ex-agentes públicos um prazo de cinco anos, como uma espécie de quarentena, caso venham se interessar pela vaga de conselheiro. Os textos foram protocolados antes do recesso parlamentar. A disputa pelas indicações políticas ao TCE, muitas vezes, transforma essas vagas em moedas de troca. De forma velada, na Assembleia, as maiores bancadas vêm mantendo certo rodízio para se perpetuarem na definição dos indicados ao tribunal, embora esses tenham de se desfiliar para integrar a Corte (RÁDIO GUAÍBA, 2019, s/p).

Sperandio (2018, s/p) ao abordar sobre a forma de nomeação de Ministros e Conselheiros dos Tribunais comenta que “80% dos conselheiros são ex-deputados, ex-

secretários e políticos, ou ainda parentes de pessoas influentes dentro da política”. Ainda, cita que tramita no Congresso a Proposta de Emenda à Constituição nº 329/2013 que altera a forma de composição dos tribunais de contas e submete os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Para o referido autor, pesquisador do Ideias Radicais, consultor político e editor do Instituto Mercado Popular:

[...] isso sugere uma nova hierarquia, com outro órgão com poder para fiscalizar e supervisionar justamente o órgão criado para auxiliar o Legislativo a fiscalizar e supervisionar os demais poderes. Por conseguinte, para resolver os problemas identificados na atuação do Tribunal de Contas estão sendo buscadas soluções dentro do próprio Estado, quando o problema é uma decorrência lógica da própria política e poder estatal (SPERANDIO, 2018, s/p).

Outras propostas no mesmo sentido também tramitam em outros estados, mas estão paradas pelo corporativismo das instituições.

A legitimidade da atuação dos Tribunais de Contas demanda sua independência funcional e a imparcialidade de seus membros. Para tanto, é preciso interromper o ciclo de desprezo ao caráter técnico da instituição presente nos colegiados brasileiros, recuperando a credibilidade dos Tribunais de Contas (SEGATO, 2019, p.229).

Oliveira (2018), para além dessas propostas de mudança se manifesta a favor de maior rigor na fiscalização dos Tribunais, também, de programas com investimento massivo de combate à corrupção:

Para que a expectativa de controle se mantenha alta, é necessário que haja razoável quantidade de fiscalizações efetivas e efeito demonstração exemplar quando um ato de corrupção é flagrado. Isto é, o agente deve ser punido de forma exemplar. [...] Assim como o controle presente e eficaz induz melhorias na administração, o oposto também ocorre. Controle leniente, omissivo ou corrompido incentiva o mal uso do dinheiro público, porque aumenta a percepção de que há maiores oportunidades para a corrupção e a má gestão. É evidente a correlação entre a grave crise fiscal, financeira e moral que atingiu vários estados, como o Rio de Janeiro, e a atuação deficiente ou simplesmente ausente dos respectivos tribunais de contas.

Destaque-se que o Tribunal de Contas da União publicou um documento intitulado Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção, com orientações aos órgãos e entidades da administração pública para estruturação de linhas internas de controle e gestão de riscos para reduzir a possibilidade de atos de corrupção (OLIVEIRA, 2018).

Não se considera apenas a questão de contratação como diretamente relacionada às questões técnicas e/ou políticas nas decisões dos Tribunais. Outras também concorrem para esse fenômeno. No entanto não é objetivo a descrição minuciosa de todas elas. Apenas para

fins de não omitir motivos, aponta-se, por exemplo, outra lacuna, identificada por Segato (2019), que se relaciona ao desrespeito das vagas vinculadas aos auditores e membros do Ministério Público. Para a autora, ocorre raras nomeações destes para as vagas sem destinação vinculada e, ainda, a resistência ao pleno exercício de suas prerrogativas e atribuições, notadamente em relação aos Ministros e Conselheiros-Substitutos. Compartilha das mesmas impressões, Oliveira (2018).

Para a lógica do sistema, julga-se pertinente, portanto, a ampliação do debate e lançar luz sobre a problemática na sociedade, de modo a sobrepujar a garantia de processos democráticos, justos e confiáveis em cortes supremas, tudo de acordo com um Estado Democrático de Direito.

5 CONCLUSÃO

É inegável que em um Estado Democrático de Direito, os poderes constituídos devem ter suas funções bem definidas, limites e controles, tanto internos quanto externos. Isso, sempre em busca do ideal de democracia, criado e aperfeiçoado pelo povo da Grécia antiga e evoluído através dos séculos até os dias atuais.

Dentre estes controles, criados em vários países para limitar as ações, para evitar desperdícios de dinheiro público ou fraudes cometidas por agentes políticos e servidores de carreira, no Brasil surge a figura dos Tribunais de Contas. No entanto, para uma maior compreensão, é preciso entender como no Brasil se chegou ao conceito destes controles como são conhecidos atualmente. Para isso, buscou-se explicar e entender historicamente o desenvolvimento da democracia tardia que temos no Brasil e a evolução histórica do Estado de Direito, acompanhando a história do Brasil, até chegar a montar um paralelo com a evolução da Constituição Brasileira, que foi se alterando conforme as transformações sociais iam ocorrendo, desde o poder exercido por uma única pessoa (Imperador) e como foi a evolução da descentralização dos poderes, divisão dos mesmos, em consonância com o que acontecia no mundo, tendo como balizador destas mutações as várias constituições que o país teve até chegar na Constituição Cidadã de 1988. Esta divisão dos poderes, levou a uma bem definida função de cada um e a necessidade de um controle para evitar abusos. Foram então criando ferramentas de auxílio ao poder julgador e fiscalizador do Poder Legislativo sobre o Executivo até à criação deste órgão auxiliar, que deveria ser mais técnico, para embasar as decisões que os primeiros precisam tomar no tocante à fiscalização dos atos dos segundos. Na sua essência, estes órgãos reguladores servem para orientar, corrigir ações, apontar e emitir pareceres sobre as contas dos gestores públicos. A estrutura de pessoal dessa Corte é formada por técnicos das mais diversas áreas, como contábil, engenharia, ciências jurídicas, entre outras, selecionados em sua maioria através de concursos ou seleções públicas, que analisam, preferencialmente, anualmente, os executivos e embasam com suas auditorias os pareceres que são emitidos pelos Conselheiros. Nas referências bibliográficas, artigos, notícias ou obras acerca do assunto, percebeu-se poucos problemas ligados aos auditores, por se tratarem de pessoas selecionadas mais pelo seu conhecimento e capacidade, sem que alguma indicação ou apadrinhamento os ungesse aos seus cargos.

Na contramão da lisura e transparência da atuação desses profissionais servidores, os Ministros, assim chamados na esfera federal, são escolhidos um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal. Na proporção de um por sua livre escolha e

dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público que atuam no TCU (artigo 73, § 2º, I Constituição Federal), indicados numa lista tríplex segundo critérios de antiguidade e merecimento. Outros dois terços indicados então pelo Congresso Nacional (artigo 73, § 2º, II Constituição Federal). Essa mesma regra é seguida nas escolhas dos Conselheiros nos Tribunais de Contas em cada Estado brasileiro. Porém, deve-se lembrar que a Constituição de 1988 foi forjada num contexto histórico de reabertura política e firmada numa tênue linha que foi obtida após muita luta, trabalho e negociação em arrefecer os ânimos em um enfrentamento as vezes armado e violento, com truculência em ambos lados bem distintos e rivais, onde foi preciso uma condução lúcida e às vezes cedendo em alguns aspectos para que essa linha não se rompesse e acontecesse um retrocesso. Por isso talvez algumas opções mantidas pelos legisladores, dentre as quais as escolhas dos Ministros, no âmbito federal, e Conselheiros, a nível dos Estados dos Tribunais de Contas permaneceram desta forma, ficando a cargo daqueles que irão julgar as contas ou daqueles que serão julgados, levando a percepção de julgamentos mais políticos do que técnicos

Ante a esse apanhado, ao se avaliar as últimas nomeações de selecionados pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, constata-se que essas recaíram em deputados estaduais de vários mandatos, selecionados por suas bancadas como uma espécie de prêmio ou aposentadoria segura, pois têm a certeza que ficarão no cargo até completarem 75 anos com salários pomposos ou até sua morte, o que ocorrer antes. Existe até mesmo um acordo velado, entre as quatro maiores bancadas da Casa, realizando um rodízio entre elas para indicação de Conselheiros para o Tribunal em foco. Mesmo com a obrigatoriedade de desfiliação, os anos de convivência e a ideologia política que o fez optar por aquela agremiação se mantém, podendo ter alguma influência na elaboração de seu parecer. Isto comprova-se pelo estudo dos casos e as e as matérias vinculadas, tem se a percepção de que alguns vícios da atividade parlamentar são levados para os tribunais, por isso a incidência de casos de corrupção expostos no trabalho, onde jamais isso poderia ocorrer. Outro problema, este mais velado e difícil de se comprovar, mas que pode ser percebido subjetivamente, é que conselheiros algumas vezes são sorteados para elaborar parecer sobre contas de agente público que em algum momento ajudou numa das eleições para deputado, ou que é inimigo deste, e que de alguma forma, consegue-se beneficiar ou prejudicar esta figura pública. Este mesmo padrão é observado quando se examina os critérios da maioria dos legislativos das outras unidades da federação e até mesmo no TCU.

Ademais, configura-se como problemática também atinente a este estudo as escolhas das bancadas, que recaem sobre seus pares, menos por critérios técnicos e mais por critérios políticos, haja vista que os requisitos exigíveis, com exceção da idade mínima ou máxima e dez anos de atuação para demonstrar conhecimento, são um tanto subjetivos, pois o notório saber e reputação ilibada, são relativos e imprecisos. Por esses motivos, mesmo que os pareceres emitidos por esses escolhidos possam ser eminentemente técnicos, baseados em auditorias realizadas com a maior idoneidade possível, torna-se suscetível de dúvidas e incertezas por parte de observação da sociedade e por aqueles cujas contas estão sendo auditadas. Além disso, problemas de corrupção e pareceres mal definidos, alterados sem critério algum ou posicionamentos dúbios, poderiam ser melhor conduzidos se tomados com visão mais técnica.

Nesse contexto, em função da teoria aqui explícita e de uma opinião própria, bem como reconsiderando as de entes relacionados à ciência jurídica, expressas no Capítulo 4 deste constructo, afirma-se que problemas poderiam ser resolvidos se os critérios de escolha fossem melhor definidos. Para tanto, se faz exigência de qualificação específica, de seleção por concurso, ou que ao invés das casas legislativas e poderes executivos pudessem fazer as escolhas e indicações, essas pudessem recair para outras entidades, como a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, por exemplo.

Atualmente, pela situação que o país atravessa, pode-se esperar alguns, desdobramentos acerca do assunto, pois os protestos e a ebulição política poderão levar sim a uma ruptura e uma forma diferente de escolhas dos membros dos Tribunais de Contas, contudo numa situação articulada e em conjunto para redefinir critérios para escolhas em outras instâncias superiores e órgãos, como Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Polícia Federal e Procuradoria Geral da República, entre outros, sendo esta a única forma plausível para ocorrer uma Emenda Constitucional, necessária para a mudança, contudo depende-se ainda de outros fatores.

Por fim, é necessário que mais critérios técnicos e menos políticos amparem as decisões dos Tribunais de Contas, nos Estados e na esfera federal, diminuindo o corporativismo das instituições e fazendo sobrepujar a garantia de processos democráticos, justos e confiáveis em cortes supremas.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 20. ed. São Paulo: Método, 2012.

ARAÚJO E SILVA, Flávia de; MÁRIO, Poueri do Carmo. Análise do Programa de Modernização do Controle Externo Brasileiro – o Promoex nos Tribunais de Contas. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 13, ano 2, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/13852>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 8 fev. 2020.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 30 maio 2020.

_____. **Lei n. 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **Lei complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Dispõe sobre Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 maio 2020.

_____. **EC 45**, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição nº 90**, de 2007. Modifica os arts. 31, 33, 49, 71 a 75, 84, 102, 103-B, 105, 130, 130-A, 161, 166 e 235 da Constituição Federal, para extinguir os Tribunais de Contas, os cargos de Ministro e de Conselheiro dos Tribunais de Contas, e para criar as Auditorias de Contas, subordinadas às Casas Legislativas como órgão técnico de controle externo, bem como estabelece regras para a transição do modelo de Tribunais de Contas para o de Auditorias de Contas. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/82820>. Acesso em: 2 jan. 2020.

_____. **Lei n. 13.105**, de 16 de março de 2015. Dispõe sobre o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006.

G1. Mato Grosso: **STF determina afastamento de 5 conselheiros do TCE-MT citados por ex-governador em delação**. 14 set. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/stf-determina-afastamento-de-5-conselheiros-do-tce-mt-citados-por-ex-governador-em-delacao.ghtml>. Acesso em: 1 jun. 2020.

_____. **Política**: Conselheiro do Tribunal de Contas do DF vira réu por decisão do STJ. 6 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/stj-torna-reu-conselheiro-do-tribunal-de-contas-do-df.ghtml>. Acesso em: 1 jun. 2020.

JUSBRASIL. **STJ recebe mais uma denúncia contra conselheiro do TCE-MT**. 2013. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/100409409/stj-recebe-mais-uma-denuncia-contra-conselheiro-do-tce-mt>. Acesso em: 1 jun. 2020.

_____. **Corte Especial recebe denúncia e afasta quatro conselheiros do Tribunal de Contas do Amapá**. 2015. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/196145287/corte-especial-recebe-denuncia-e-afasta-quatro-conselheiros-do-tribunal-de-contas-do-amapa>. Acesso em: 1 jun. 2020.

LIMA, Gisele Laus da Silva Pereira. Pesquisa jurídica e seus desafios: os procedimentos metodológicos para a elaboração de dissertações de mestrado em direito. In: Congresso de Pós-Graduação, 10., São Paulo, out. 2012. **Anais [...]**. São Paulo: Unimep, 2012. Disponível em: <http://www.unimep.br/phpg/mostracademica/anais/10mostra/5/207.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

O GLOBO. **PGR denuncia conselheiros do Tribunal de Contas do Rio**: Vice-procurador pediu que afastamento do cargo seja mantido. 27 mar. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/pgr-denuncia-conselheiros-do-tribunal-de-contas-do-rio-22531925>. Acesso em: 1 jun. 2020.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. A inadiável e já atrasada reforma dos tribunais de contas. **Consultor Jurídico**, 11 abr. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-abr-11/inadiavel-atrasada-reforma-tribunais-contas>. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. Contas à vista: O papel dos órgãos de controle externo no combate à corrupção. **Consultor Jurídico**, 23 out. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-23/papel-orgaos-controle-externo-combate-corrupcao>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Consultor Jurídico**: MP no debate: reformar os tribunais de contas é essencial para o combate à corrupção. 18 fev. 2019a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-18/mp-debate-reformar-tribunais-contas-essencial-combate-corrupcao>. Acesso em: 13 mar. 2020.

_____. **Consultor Jurídico**: Opinião: a melhor defesa não é o ataque: reformular os tribunais de contas é preciso. 1 mar. 2019b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-01/claudia-fernanda-pereira-reformular-tribunais-contas-preciso>. Acesso em: 13 mar. 2020.

PROMOEX. Tribunais de contas. **Relatório de pesquisa**. Dezembro, 2003. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/5616109/>. Acesso em: 28 fev. 2020. [arquivo em Microsoft PowerPoint].

_____. Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Relatório de progresso**. Dezembro, 2013. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-de-gestao/promoex>. Acesso em: 1 mar. 2020.

RÁDIO GUAÍBA. **Deputado sugere mudar regras para indicações ao TCE e fala em “mexer no filé”**. 17 jul. 2019. Disponível em: <https://guaiba.com.br/2019/07/17/deputado-sugere-mudar-regras-para-indicacoes-ao-tce-e-fala-em-mexer-no-file/>. Acesso em: 4 jun. 2020.

SANTOS, Adairson Alves dos. **Âmbito Jurídico**: O Estado Democrático de Direito. 01 ago, 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-estado-democratico-de-direito/>. Acesso em: 8 fev. 2020.

SEGATO, Vitória Pedruzzi. **Composição dos tribunais de contas brasileiros**: o sistema de nomeação dos ministros e conselheiros em xeque. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, Paraná, 2019. Disponível em: <https://www.prrpg.ufpr.br/siga/visitante/trabalhoConclusaoWS?idpessoal=57589&idprograma=40001016017P3&anobase=2019&idtc=110>. Acesso em: 3 jun. 2020.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de contas**: controle externo das contas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

SPERANDIO, Luan. **Tribunais de Contas**: corrupção, ineficiência e paradoxos. Instituto Liberal, 11 set. 2019. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/blog/tribunais-de-contas-corrupcao-ineficiencia-e-paradoxos/>. Acesso em: 3 jun. 2020.

STRECK, Lenio Luiz ; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política & teoria do estado**. 7. ed. São Paulo: Livraria do Advogado, 2010.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Portal TCU**: institucional: conheça o TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/>. Acesso em: 19 mar. 2020.