

ESCOLA DA MAGISTRATURA DO DISTRITO FEDERAL – ESMA – DF  
UNIÃO PIONEIRA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL – UPIS

PÓS-GRADUAÇÃO “DIREITO E JURISDIÇÃO”

**A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

CARLOS EDUARDO RÔLLO GREGÓRIO  
Orientador: Prof. LEANDRO ZANNONI

Brasília – DF  
2012

Gregório, Carlos Eduardo Rôllo.

A natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas da União / Carlos Eduardo Rôllo Gregório . – Brasília, 2012.

52 p.

Monografia (Pós-graduação em Direito e Jurisdição) -- Escola da Magistratura do Distrito Federal (ESMA).

Orientador: Prof. Leandro Zannoni Apolinário de Alencar.

1. Tribunal de Contas. 2. Controle externo. 3. Jurisdição. I. Brasil. Tribunal de Contas da União. II. Título.

ESCOLA DE MAGISTRATURA DO DISTRITO FEDERAL  
AMAGIS – DF  
AVALIAÇÃO DE MONOGRAFIA

**Aluno:** Carlos Eduardo Róllo Gregório

**Nota:** 10,0

**Título:** “A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO”

A monografia apresentou estrutura formal adequada, tratando de tema altamente interessante para o Direito Administrativo. A natureza jurídica das decisões dos tribunais de contas é, pois, tema polêmico e de fundamental importância para análise da eficácia de suas decisões.

Quanto ao conteúdo, de forma técnica, foram apresentados conceitos sobre a função e competência do Tribunal de Contas da União, bem como detalhado o devido processo legal nesta Corte. Por fim, discutiu-se, com citações doutrinárias e jurisprudenciais, a natureza jurídica das decisões.

O estudante, de forma corajosa e fundamentada, defende a natureza jurisdicional, em sentido amplo, das decisões dos Tribunais de Contas.

Dessa forma, houve adequado aprofundamento do trabalho, que, evidentemente, poderá ser desenvolvido no âmbito de estudo mais avançado (um mestrado).

No que concerne à forma do trabalho, em geral, foram cumpridas as regras da ABNT. O português utilizado apresenta coerência, clareza e boas condições gramaticais.

Brasília, 20 de agosto de 2012.

*Leandro Zannoni Apolinário de Alencar*

Orientador

Este trabalho é dedicado a  
Luzia Maria (\*18/10/1906 †06/04/2012), minha avó, e Alice (\* 31/12/2011), minha filha,  
estrelas que me ajudaram a perceber o brilho definido do amor e do tempo.

## AGRADECIMENTOS

Aos professores do Curso de Pós-graduação em Direito e Jurisdição da Escola da Magistratura do Distrito Federal, em especial ao meu orientador, Prof. Leandro Zannoni, pelo magnífico compartilhamento de seus conhecimentos.

Aos meus colegas da pós-graduação, que me proporcionaram um convívio agradavelmente alegre trazendo de volta o prazer de ser aluno.

Às funcionárias da secretaria da ESMA Simone e Cristiane, pelo constante e educado apoio ao longo dos doze meses de aulas em 2011.

À colega do Tribunal de Contas da União, Denise Curcio dos Santos, pela boa vontade e colaboração.

Ao amigo e Diretor da DIATAS, Osmar Marques, por todo o apoio, paciência e compreensão.

A todos os amigos e familiares que de alguma forma colaboraram e atuaram como incentivadores em mais esta conquista.

*“Muitas das falhas da vida acontecem quando as pessoas não percebem o quão perto estão quando desistem.”*

*Thomas Edison*

## RESUMO

Estuda a tecnicidade das decisões do Tribunal de Contas da União. Analisa a natureza jurídica e o alcance das deliberações proferidas, a distinção entre função e competência da Corte de Contas, bem como o sistema de controle externo brasileiro constitucionalmente previsto. Considera o devido processo legal no âmbito das casas de contas, a intervenção de interessados e denunciante e a questão da satisfação de direito subjetivo. Analisa as duas visões acadêmicas antagônicas que colocam em oposição a existência ou não de jurisdição no âmbito do TCU. Examina a questão da intangibilidade das decisões do Tribunal de Contas da União e o controle exercido pelo Poder Judiciário sob os critérios da obrigatoriedade da garantia dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos processos da Corte de Contas.

## PALAVRAS-CHAVE

Tribunal de Contas, Poder Judiciário, jurisdição, decisões, controle externo, contraditório, ampla defesa, devido processo legal, direito subjetivo, interessados e denunciante.

## ABSTRACT

Study about the technicality of the decisions made by the Brazilian Court of Audit (Tribunal de Contas da União – TCU). The legal nature and the scope of the decisions made. Distinction between function and mandate of the Court of Audit. The Brazilian government audit system as provided for in the constitution. The due legal process within the Court of Audit: intervention by stakeholders and denunciators and the issue of satisfying subjective rights. Analyses of two antagonistic academic viewpoints that oppose the existence or not of jurisdiction within the TCU. The issue of intangibility of the decisions of the Brazilian Court of Audit and the oversight performed by the Judiciary Power: mandatory nature of ensuring the adversarial principle and the right to an adequate defense in the cases examined by the Court of Audit.

## KEYWORDS

Court of Audit, Judiciary Power, jurisdiction, decisions, government oversight, adversarial principle, adequate defense, due legal process, subjective right, stakeholders and denunciator.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1	
A função e a competência do Tribunal de Contas da União.....	17
CAPÍTULO 2	
O devido processo legal no TCU.....	29
CAPÍTULO 3	
A natureza jurídica das decisões do TCU.....	38
CONCLUSÃO.....	47

## INTRODUÇÃO

A ideia de acompanhar as contas dos administradores públicos é tão remota quanto a cobrança de tributos no Egito antigo. Na antiguidade os escribas atuavam como controladores dos exatores dos faraós. No entanto, há controvérsia científica quanto a data da institucionalização dos primeiros órgãos especificamente criados com a finalidade de controlar as riquezas do Estado. Sabe-se, contudo, que a Espanha, no Século XV, criou o seu Tribunal de Cuentas, o que mostra que tais órgãos já eram desenhados no apagar das luzes da idade média.

A previsão de que “a sociedade tem o direito de pedir contas de sua administração a todos os agentes do poder público”, por sua vez, consta no artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem, feita em 1789. Desde então, estados democráticos de direito, principalmente, mas não exclusivamente, passaram a instituir, cada qual, o seu órgão especializado de controle, seja em forma de auditorias gerais, que tem caráter singular e não dispõem de poder jurisdicional ou coercitivo, ou em forma de tribunais de contas, modelo este adotado no Brasil, que tem estrutura colegiada e poder coercitivo, podendo impor sanções pecuniárias ou não.

O Tribunal de Contas no Brasil surge com o nascimento da República, quando o Presidente Deodoro da Fonseca, estimulado por Rui Barbosa, na época Ministro da Fazenda, assinou o Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, criando o Tribunal de Contas da União, que passa então a tracejar na Constituição de 1891. O modelo brasileiro tem fortes

características do sistema belga de controle externo. Estudos doutrinários dão conta de que existem três clássicos sistemas de controle nos tribunais de contas: o francês, que prevê a realização do controle *a posteriori*, o italiano, que prevê a realização do controle *a priori*, e o belga, considerado intermediário, que prevê fiscalização preventiva.

Desde 1891, ano da primeira constituição do Brasil república, até os dias atuais sempre houve previsão constitucional para a existência do Tribunal de Contas no Brasil. Ao longo da história das constituições pátrias, as competências reservadas ao Tribunal de Contas sofreram diversas modificações, mas nenhuma foi tão importante quanto a que viria ocorrer com o advento da Carta de 1988. As atribuições do Tribunal de Contas foram sensivelmente ampliadas pela Constituição Cidadã, aumentando consideravelmente sua importância no ordenamento jurídico brasileiro.

O caminho para o melhor entendimento do desempenho dos órgãos de controle externo brasileiros passa pela necessária diferenciação entre a função e a competência do Tribunal de Contas. A função de toda Corte de Contas é o controle externo. Por controle externo entende-se o controle levado a efeito por uma instituição ou órgão que não faça parte da instituição ou órgão que será controlada.

Diferentemente do controle exercido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ou pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, órgãos introduzidos no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 45/2004, e diferentemente, também, do controle externo da atividade policial, exercido pelo Ministério Público, que são controles realizados na atividade-fim propriamente dita, o controle externo realizado pelo tribunal de contas deve se dar mediante “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” (art. 70, caput, C.F./88).

No que tange aos tribunais de contas, a função é sempre a mesma, o controle externo, que é exercido tanto pelas cortes de contas quanto pelo Poder Legislativo. Assim, o controle externo no Brasil é dividido entre a atuação do controle parlamentar e a atuação dos tribunais de contas. Neste ponto há que se destacar a delimitação das competências, arroladas no art. 49, incisos IX e X da Constituição Federal, para o Congresso Nacional e no artigo 71 para o Tribunal de Contas. Ainda no âmbito das competências, é importante apontar que em determinadas ocasiões há a necessidade de atuação conjunta entre o Tribunal de Contas e o parlamento, quando a Corte de Contas atua em auxílio ao Congresso Nacional. Mas nem todas as competências se revestem desta necessidade.

A partir das regras descritas na Constituição foi elaborada a Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) e foram delineadas as diretrizes do controle externo constante nas Constituições dos Estados da federação e nas Leis Orgânicas dos Municípios. A Constituição Federal incluiu o controle externo no capítulo referente ao Poder Legislativo, dentro do título referente à organização dos poderes, deixando clara a natureza de controle político dada ao tema, apesar da previsão da análise técnica, a cargo dos tribunais de contas.

Hoje, além do Tribunal de Contas da União – responsável pelo controle externo de recursos da esfera federal –, existem vinte e seis tribunais de contas estaduais, sete tribunais de contas municipais e o Tribunal de Contas do Distrito Federal, que assumem a responsabilidade do controle externo referente aos recursos estaduais e municipais de seus respectivos entes da federação. Em relação aos municípios, o §4º, do art. 31 da Constituição Federal veda que os municípios criem seus próprios tribunais, conselhos ou órgãos de contas permitindo, no entanto, que os estados da federação criem tribunais ou órgãos de contas, que, neste caso, seriam órgãos estaduais. Os tribunais de contas municipais que já existiam à época

da promulgação da Constituição de 1988 – como o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, por exemplo –, foram mantidos como órgãos municipais.

A redefinição da estrutura de controle externo do Brasil, levada a efeito pela Constituição Federal de 1988, acarretou o fato de que os tribunais estaduais e municipais de contas não atuavam de forma integrada com o Tribunal de Contas da União. Assim, não há recurso de um tribunal municipal para um tribunal estadual ou dos tribunais estaduais para o TCU. Cada tribunal de contas atua como instância máxima em sua área específica de atuação, seja municipal, estadual ou federal. Além disso, as competências de cada um dos órgãos de controle devem ser respeitadas, assim como deve haver harmonia entre os tribunais de contas dos estados, dos municípios e o TCU, com o objetivo de permitir que funcione no país um sistema de controle externo.

Ao longo desses quase 25 anos da promulgação da Carta da República, novas leis surgiram e com elas novas atribuições foram agregadas ao rol constitucional já existente. Entre esses novos diplomas legais podemos citar a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), a Lei de Desestatização (Lei nº 9.491/1997), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000); a Lei que regulamenta a partilha dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – Cide (Lei nº 10.866/2004); as edições anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária; a Lei de Parceria Público-Privada (Lei nº 11.079/2004); e a Lei de Contratação de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005).

Neste estudo teremos como alvo as deliberações do Tribunal de Contas da União especificamente – órgão que é tido como a grande vitrine do controle externo brasileiro –, como suporte para uma análise sobre questões como: a decisão do Tribunal de Contas é uma

decisão sobre conveniência e oportunidade, ou seja, de mérito, que não deve ser revista pelo judiciário? Será que os tribunais de contas podem emitir decisões por meio de ato discricionário, ou são decisões vinculadas aos preceitos legais e técnicos do assunto a ser abordado? Afinal, qual seria a natureza jurídica das decisões emanadas pelo Tribunal de Contas da União?

Para o desenvolvimento deste trabalho, adotaremos a metodologia de análise de decisões, onde julgados que abordem os limites da análise do Judiciário sobre as decisões do Tribunal de Contas da União serão esquadrihadas sob o recorte objetivo de duas visões antagônicas, ambas amplamente divulgadas pela doutrina, que colocam em oposição a existência ou não de jurisdição no Tribunal de Contas da União.

Conforme bem substanciado por Roberto Freitas Filho e Thalita Moraes Lima, este método “permite organizar informações relativas a decisões proferidas em um determinado contexto; verificar a coerência decisória no contexto determinado previamente e produzir uma explicação de sentido das decisões a partir de interpretação sobre o processo decisório, a forma das decisões e sobre os argumentos produzidos” (FREITAS; LIMA, 2010).

O estudo abordará a análise detalhada das competências listadas no do art. 71 da Constituição Federal, sempre com o objetivo de procurar demonstrar como as decisões do TCU vem sendo percebidas pelo Poder Judiciário e pela comunidade científica em geral.

A questão da existência ou não de jurisdição, termo utilizado pela Constituição Federal, no âmbito do Tribunal de Contas também será alvo da investigação. O art. 4º da Lei Orgânica do TCU também diz que o Tribunal terá “jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional”, no entanto, a polêmica em torno da questão ainda persiste na doutrina pátria.

Neste estudo procuramos esclarecer os motivos da polêmica envolvendo a questão da jurisdição. O estudo acerca da possibilidade de se entender o termo “jurisdição” em sentido lato – e as vantagens e desvantagens em assim proceder – para adequar seu uso em relação às Cortes de Contas, e a questão da intangibilidade das decisões do TCU também serão tema deste trabalho.

No segundo capítulo teremos a análise do devido processo legal no TCU com ênfase na intervenção de interessados e denunciantes que tem como objetivo obter a satisfação de direito subjetivo, no sentido de pretender garantir interesse juridicamente protegido por meio da intervenção do TCU. Teria o TCU competência para afirmar ou negar direitos subjetivos? No caso de a resposta ser negativa, ainda assim é possível se falar em “jurisdição” para o Tribunal de Contas? Podem os interessados recorrer concomitantemente e com os mesmos objetivos ao Tribunal Administrativo e às vias judiciais? Essas e outras questões serão estudadas ao longo do segundo capítulo.

A atuação do Tribunal de Contas da União e o controle exercido pelo Poder Judiciário é o tema do terceiro capítulo. As deliberações formuladas pelos colegiados do TCU (Instruções Normativas, Resoluções, Decisões Normativas, Pareceres e Acórdãos) e pelos relatores em decisões monocráticas (admissibilidade de denúncias e de recursos, medidas cautelares e providências interlocutórias) são as fontes utilizadas para o estudo constante do terceiro capítulo deste trabalho.

A tecnicidade das decisões, a controvérsia doutrinária acerca da natureza jurídica das deliberações da Corte de Contas e a análise da atuação do Poder Judiciário permeiam todo o trabalho e voltam com toda a força no capítulo três, onde será realizada uma comparação entre acórdãos do Tribunal de Contas da União e decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça relacionadas a temas afetos ao controle externo.

O Tribunal de Contas da União vem crescendo bastante nos últimos anos, tanto em estrutura física quanto no aumento de suas atribuições. Depois da Constituição Federal de 1988 novas legislações surgiram e novas competências foram elencadas ao TCU. Além disso, o órgão aumentou significativamente o número de colaboradores – foram mais de seiscentas contratações de novos servidores – para fazer frente aos vultosos valores envolvidos em aplicações de recursos públicos.

A cada dia a sociedade passa a conhecer mais e melhor o que vem a ser o controle externo no Brasil. Por isso, a intenção deste trabalho é trazer a lume tema de fundamental importância para o entendimento do que vem a ser este modelo brasileiro de controle externo e, concomitantemente, ajudar a criar novas compreensões sobre o assunto e poder contribuir para o aperfeiçoamento dos estudos sobre a ligação existente entre direito e jurisdição, entre o Poder Judiciário, o Tribunal de Contas, o controle externo e o devido processo legal, delimitando as atuações das instituições constitucionalmente previstas.

## CAPÍTULO 1

### A FUNÇÃO E A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União funciona como um tribunal administrativo e é conhecido, também, como Corte de Contas. É um órgão colegiado e conta com três turmas – o Plenário, a Primeira Câmara e a Segunda Câmara. Cada Câmara compõe-se de quatro ministros, indicados pelo Presidente do Tribunal na primeira sessão ordinária de cada ano.

A composição plena do TCU conta com nove ministros, sendo seis indicados pelo Congresso Nacional, um indicado pelo Presidente da República e outros dois escolhidos entre os ministros-substitutos e os membros do Ministério Público que atua junto ao TCU. Quatro ministros-substitutos, nomeados pelo Presidente da República e selecionados mediante concurso público de provas e títulos, também fazem parte do TCU.

Nas sessões dos três colegiados é obrigatória a presença de um representante do Ministério Público. Junto ao TCU funciona um Ministério Público especialmente criado para atuar na Corte de Contas, composto por um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores.

O TCU trabalha com o apoio de uma secretaria técnica, que tem a finalidade de realizar as auditorias e tomadas e prestações de contas necessárias para o efetivo exercício de suas competências constitucionais e legais. A secretaria do TCU espalha-se por três prédios

na sede do Tribunal em Brasília e é dividida em três unidades principais, a Secretaria-Geral da Presidência, a Secretaria-Geral de Administração e a Secretaria-Geral de Controle Externo. A gerência da área técnico-executiva do controle externo está entregue à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex, à qual estão subordinadas as unidades técnico-executivas sediadas em Brasília e nos 26 Estados da federação.

A função e as competências do Tribunal de Contas da União encontram-se delineadas na Constituição Federal. Diz o art. 71 da Carta Magna, em seu caput, que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” para, em seguida, especificar em onze incisos as competências que cabem à Corte de Contas.

Como a Constituição, em seu art. 71, não usou a palavra ‘função’ para efetivamente determinar qual é a função do TCU, a doutrina vem sistematizando diversas funções que são comumente atribuídas ao TCU (tais como: função fiscalizadora, opinativa, julgadora, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, ouvidora e normativa).

Ocorre que, por vezes, os termos função e competência são listados indistintamente pelos doutrinadores. Neste estudo vamos nos filiar à doutrina de Carlos Ayres Britto, que distingue função de competência e estabelece o controle externo, em sentido *latu sensu*, como a atividade típica da Corte de Contas, a atividade-fim que põe o órgão em movimento, sendo a própria justificativa imediata da existência do órgão. Ainda segundo Ayres Britto, as competências seriam poderes instrumentais àquela função, seriam meios para o alcance de finalidades específicas.

Assim, a função do Tribunal de Contas da União é o controle externo, que, como explica Lucas Rocha Furtado, vem a ser o controle que “é feito por poder ou unidade administrativa (órgão ou entidade) distintos daquele de onde o ato ou atividade foram

emanados” (FURTADO, 2007, p. 1054) . Cabe observar que o termo controlar é sinônimo de fiscalizar, monitorar, submeter a exame. Dessa forma, a expressão controle externo pode ser entendida como a atividade, exercida por estrutura que não pertença àquela que será controlada, que tem por fim examinar, acompanhar e verificar se determinada finalidade perseguida pela administração pública foi realizada de acordo com o que foi predeterminado pelo aparato legal a que deve se submeter, ou se houve algum desvio que torne irregular o ato praticado. Depois dessa análise, cabe ao órgão encarregado do controle externo emitir um juízo de valor onde constará a análise técnica que indicará se é caso de emitir orientação, proceder à correção ou, até mesmo, à punição dos responsáveis.

O processo de exame e validação ou não dos atos e atividades da administração pública, ou seja, o controle, atinge seu ápice por meio de auditorias. De acordo com a Declaração de Lima sobre as Diretrizes para Preceitos de Auditoria, aprovada em outubro de 1977 pela Intosai – Internacional Organization of Supreme Audit Institutions – , documento que contém uma lista abrangente de todas as metas e questões relacionadas à auditoria governamental, “a auditoria não é um fim em si, e sim um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economia na gestão financeira com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ter tomadas” (INTOSAI, 1977).

Na linha do que leciona Carlos Ayres Britto, todas as capacidades que nascem da função controle externo são, na realidade, competências, a serem desempenhadas pelo Tribunal de Contas da União. Assim, teríamos a competência judicante, a competência consultiva e informativa, a competência sancionadora, a competência corretiva etc. Cabe ressaltar que a Constituição Federal definiu que o controle externo deverá ser exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU. No entanto, este ‘auxílio’ deve ser entendido como coparticipação na função de controle externo, de forma autônoma e independente.

Nesse sentido, a Constituição Federal trouxe em seu art. 71 onze competências especialmente listadas para o TCU. Ao longo do texto constitucional encontramos também outras competências atinentes ao TCU nos artigos 72, §1º, no art. 74, §2º e no art. 161, parágrafo único. A seguir passaremos à análise das competências constitucionais do TCU.

A Constituição Federal abre o rol de competências reservadas ao TCU prevendo que a Corte de Contas deverá “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento” (BRASIL, 2012, p. 56). Neste caso, diferentemente do julgamento feito pelo Tribunal de Contas em relação aos administradores públicos e demais responsáveis, a participação do Poder Legislativo é imprescindível, pois o julgamento das contas é realizado no Congresso Nacional, cabendo ao TCU a emissão do parecer com a análise das contas.

Em seguida, prevê a Constituição no inciso II do art. 71 que as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos deverão ser julgadas pelo TCU. Cabe esclarecer que a competência neste caso se refere às contas e não às pessoas dos gestores da administração direta e indireta. Estão incluídas nesta competência “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” (BRASIL, 2012, p. 56).

Ainda em relação ao inciso II do art. 71 da Constituição Federal, há, desde 1996, entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (MS 21.644, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 8/11/196) segundo o qual entidade de direito privado que receba recursos de origem estatal estará sujeita à fiscalização do Estado e deverá prestar contas dos recursos estatais recebidos.

Outra competência arrolada pela Constituição, agora no inciso III do art. 71, e reservada ao TCU é a que trata da apreciação, para fins de registro, da “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” (BRASIL, 2012, p. 56). Relacionado a esta competência constitucional do TCU há o enunciado de súmula vinculante número 3 editada pelo Supremo Tribunal Federal com o seguinte teor: “nos processos perante o TCU asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão” (BRASIL, 2011, p. 1078).

Interessante notar que a súmula vinculante número 3 foi aprovada pelo Plenário do STF em 30 de maio de 2007 e cristalizou a mudança na jurisprudência do STF sobre a obrigatoriedade do respeito ao contraditório e a ampla defesa quando forem analisados processos de concessão de aposentadorias, pensões e reformas no âmbito do TCU. Tema recorrente nos casos analisados na Suprema Corte, como podemos observar na jurisprudência selecionada abaixo transcrita:

“Nos termos dos precedentes firmados pelo Plenário desta Corte, não se opera a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999 no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo TCU – que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF). A recente jurisprudência consolidada do STF passou a se manifestar no sentido de exigir que o TCU assegure a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle externo de legalidade exercido pela Corte de Contas, para registro de

aposentadorias e pensões, ultrapassar o prazo de cinco anos, sob pena de ofensa ao princípio da confiança – face subjetiva do princípio da segurança jurídica. Precedentes. Nesses casos, conforme o entendimento fixado no presente julgado, o prazo de cinco anos deve ser contado a partir da data de chegada ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem para julgamento da legalidade do ato concessivo de aposentadoria ou pensão e posterior registro pela Corte de Contas.” (MS 24.781, Rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 2-3-2011, Plenário, DJE de 9-6-2011.) No mesmo sentido: MS 26.053-ED-segundos, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 14-4-2011, Plenário, DJE de 23-5-2011; MS 25.697, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 17-2-2010, Plenário, DJE de 12-3-2010; Vide: MS 26.560, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 17-12-2007, Plenário, DJE de 22-2-2008. (BRASIL, 2011, p. 1079)

Cabe, ainda, esclarecer que a análise do registro de aposentadorias pela Corte de Contas refere-se somente aos servidores do regime estatutário. Os trabalhadores contratados pelo regime da CLT seguem o regime específico da Previdência Social.

Seguindo a análise do art. 71 da Constituição Federal, que relaciona as competências do Tribunal de Contas da União, passamos agora ao inciso IV, que prevê a possibilidade de realização, por iniciativa do próprio TCU, “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” (BRASIL, 2012, p. 56). Neste inciso fica clara a opção do constituinte em dar ao Tribunal de Contas total liberdade em relação à competência fiscalizatória do TCU dentro de sua função de controle externo.

O quinto inciso a estabelecer competência exclusiva para o TCU trata da fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo. A competência aqui transcrita refere-se apenas às contas nacionais. No entanto, em relação à empresa Itaipu Binacional, a mais importante empresa supranacional da qual a União tem participação no capital social, o TCU encontrou dificuldades para exercer a fiscalização constitucionalmente prevista, como mostra a Decisão número 279/1995-Plenário-TCU:

“O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

1. levar ao conhecimento do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, para adoção das providências que Sua Excelência entender cabíveis à espécie, que o Tribunal de Contas da União encontra-se impossibilitado de exercer a ação jurisdicional sobre a empresa ITAIPU BINACIONAL, em cumprimento ao disposto no art. 71, inciso V, da Constituição Federal, ante a ausência de previsão nesse sentido nos atos que a regem, considerando a submissão da mencionada Empresa ao regime de direito internacional, fazendo-se imperiosa, nessas circunstâncias, a modificação das normas estatutárias e regimentais da ITAIPU, em comum acordo com o Governo do Paraguai, com vistas a incluir esse procedimento de fiscalização, o qual também está previsto na Constituição daquele País”. (Portal do TCU, 2012)

A próxima competência listada no art. 71 da Constituição trata da fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. Sobre o tema o Superior Tribunal de Justiça – STJ editou a súmula número 208 que diz que “compete à Justiça Federal processar e julgar Prefeito Municipal por desvio de verba sujeita à prestação

de contas perante órgão federal” (Portal STJ, 2012). Assim, a ação penal nos casos abrangidos pela súmula serão da alçada da Justiça Federal, e o controle externo ficará a cargo do TCU.

A regra contida no inciso VI do art. 71 do texto constitucional exige a comprovação por parte dos Estados, Municípios e Distrito Federal dos gastos e da maneira como foram utilizados os recursos recebidos mediante convênios, acordos ou ajustes. A fiscalização em questão deverá ser feita pelo Tribunal de Contas da União tendo como foco, também, o órgão ou entidade da União que efetuou o repasse. Assim, tanto o responsável pelo repasse quanto as entidades receptoras do recurso deverão prestar contas ao TCU.

Cabe ressaltar que o inciso VI trata especificamente de repasses efetuados pela União de recursos originariamente federais, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal. Tal entendimento da Suprema Corte foi exarado em julgamento do Mandado de Segurança número 24.312 impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro contra ato do Plenário do Tribunal de Contas da União (Decisão 101/2002, Plenário, TCU) no qual a Corte Federal de Contas entendia ser exclusivamente sua a competência para a fiscalização de recursos recebidos a título de *royalties* decorrentes da extração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural pelos Estados e Municípios, prevendo, em sua Decisão 101/2022-TCU, a exclusão do impetrante, qual seja, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. O STF assim se pronunciou quanto à matéria:

“Embora os recursos naturais da plataforma continental e os recursos minerais sejam bens da União (CF, art. 20, V e IX), a participação ou compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural são receitas originárias destes últimos entes federativos (CF, art. 20, § 1º). É inaplicável, ao caso, Art. 71, VI a XI o disposto no art. 71, VI da Carta Magna, que se refere, especificamente,

ao repasse efetuado pela União – mediante convênio, acordo ou ajuste – de recursos originariamente federais.” (MS 24.312, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19-2-2003, Plenário, DJ de 19-12-2003.). (BRASIL, 2012, p. 1082).

Outro dispositivo previsto no art. 71 da Constituição Federal, que descreve as competências do Tribunal de Contas da União, é o constante no inciso VII, que diz que o TCU deverá prestar quaisquer informações que sejam solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou mesmo pelas respectivas Comissões integrantes da estrutura do legislativo federal, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como sobre os resultados de auditorias e inspeções realizadas pelo TCU.

O inciso VII é bastante abrangente quando se refere a composição do legislativo federal que compõe a clientela do TCU. Assim, o TCU não poderá negar atendimento a solicitação proveniente do Congresso Nacional, a não ser quando a matéria padeça de inviabilidade técnica ou jurídica ou quando a solicitação do Congresso estiver fora do âmbito da competência legal do Tribunal.

Ainda em relação às competências exclusivas do Tribunal de Contas da União inscritas no art.71 da Constituição Federal, o inciso VIII autoriza o TCU a “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” (BRASIL, 2012, p. 56). Aqui cabe esclarecer que a Lei Orgânica do TCU (Lei n° 8.443/1992), a Lei de Licitações (Lei n° 8.666/1993) e a Lei n° 10.028/2000, que trata da infração administrativa contra as leis de finanças públicas, preveem as sanções autorizadas pelo inciso em questão.

O Acórdão nº 179/1996 do TCU que, com base no inciso VIII do art. 71 da Constituição Federal, aplicou multa ao presidente do Conselho Regional de Medicina do Estado de Santa Catarina e determinou o seu afastamento temporário do exercício da presidência foi alvo de Mandado de Segurança impetrado pelo referido conselho perante o Supremo Tribunal Federal. O impetrante sustentava que o TCU deveria exercer suas atribuições institucionais através de decisões de cunho administrativo, nunca jurisdicionais. O STF assim se manifestou:

“Improcedência das alegações de ilegalidade quanto à imposição, pelo TCU, de multa e de afastamento temporário do exercício da presidência ao presidente do Conselho Regional de Medicina em causa.” (MS 22.643, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 6-8-1998, Plenário, DJ de 4-12-1998.). (BRASIL, 2011, p. 1083).

Outrossim, também ratificando mandamento constitucional, o Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança número 23.550, entendeu que o TCU, conforme o art. 71, IX, da Carta Magna, “embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, tem competência para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou” (BRASIL, 2011, p. 56).

No entanto, em outra análise, também em sede de mandado de segurança, o STF interpretou o referido inciso IX do art. 71 de forma a suspender a eficácia do Acórdão 2.562/2004-TCU-1ª Câmara, que considerava ilegal a aposentadoria da impetrante e determinava a cessação de todo e qualquer pagamento decorrente de decisão judicial transitada em julgado e referente àquela aposentadoria. Em relação ao caso, o STF assim decidiu:

“Vantagem pecuniária incorporada aos proventos de aposentadoria de servidor público, por força de decisão judicial transitada em julgado: não pode o Tribunal de Contas, em caso assim, determinar a supressão de tal vantagem, por isso que a situação jurídica coberta pela coisa julgada somente pode ser modificada pela via da ação rescisória.” (MS 25.460, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 15-12-2005, Plenário, DJ de 10-2-2006.). (BRASIL, 2011, p. 1083).

A próxima competência, dentre as listadas no art. 71 da Constituição, é a que trata da possibilidade de sustação da execução de ato impugnado, devendo ser feito comunicado da decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Fecha o rol de competências do art. 71 a previsão para que a Corte Federal de Contas represente ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Por fim, cabe observar que a Constituição não se olvidou da fiscalização da Corte Federal de Contas, que deverá ser feita pelo Congresso Nacional. A Lei 8.443/1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – em seu art. 90, também trata do tema:

“Art. 90. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas da União será exercida pelo Congresso Nacional, na forma definida no seu regimento comum.

§ 1º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

§ 2º No relatório anual, o Tribunal apresentará análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade.” (TCU, 2012, p. 52)

Todas as competências mencionadas na Seção IX da Constituição Federal – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária – devem ser seguidas, em simetria, e no que couber, pelos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como pelos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. É o que prevê o art. 75 da Carta Magna. Assim, o papel desempenhado pelo Congresso Nacional em relação ao TCU, deve ser desempenhado pela Assembleia Legislativa, conforme entendimento do STF:

“Legitimidade da competência da Assembleia Legislativa para julgar as contas do tribunal de contas do Estado. Reveste-se de plena legitimidade constitucional a norma inscrita na Carta Política do Estado-membro que atribui à Assembleia Legislativa competência para efetuar, em sede de fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, o controle externo das contas do respectivo tribunal de contas. Doutrina. Precedentes. O tribunal de contas está obrigado, por expressa determinação constitucional (CF, art. 71, § 4º), aplicável ao plano local (CF, art. 75), a encaminhar ao Poder Legislativo a que se acha institucionalmente vinculado tanto relatórios trimestrais quanto anuais de suas próprias atividades, pois tais relatórios, além de permitirem o exame parlamentar do desempenho, pela Corte de Contas, de suas atribuições fiscalizadoras, também se destinam a expor ao Legislativo a situação das finanças públicas administradas pelos órgãos e entidades governamentais, em ordem a conferir um grau de maior eficácia ao exercício, pela instituição parlamentar, do seu poder de controle externo. Precedente.” (ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 2-2-1995, Plenário, DJ de 10-2-2006.). (BRASIL, 2011, p. 1084)

No próximo capítulo o estudo segue com uma análise acerca do devido processo legal nas decisões do TCU.

## CAPÍTULO 2

### O DEVIDO PROCESSO LEGAL NO TCU

Originário da expressão inglesa *due process of Law*, o devido processo legal é uma garantia constitucional e um princípio que guia todos os outros referentes às faculdades das partes de exercitarem poderes processuais. O princípio do devido processo legal surgiu com a Magna Carta de João Sem Terra, de 1215, e hoje se encontra consagrado em nível mundial.

A teoria geral do processo costuma incluir no âmago deste princípio a garantia do juiz natural, o contraditório e a ampla defesa, o equilíbrio dos litigantes no processo, a publicidade, o dever de motivar as decisões, a inadmissibilidade do uso de provas obtidas por meios ilícitos e a própria garantia do direito de ação. O direito brasileiro, no entanto, também prevê especificamente diversos desses princípios, aqui citados, sem prejuízo do entendimento segundo o qual grande parte deles são decorrentes, naturais, do princípio do devido processo legal.

De acordo com Daniel Amorim Assumpção Neves, o devido processo legal hoje é estudado sob dois pontos de vista. O primeiro trata do devido processo legal substancial (“*substantive due process*”) e o segundo trata do devido processo legal formal (“*procedural due process*”). Neves explica que,

“... no sentido substancial o devido processo legal diz respeito ao campo da elaboração e interpretação das normas jurídicas, evitando-se a atividade legislativa abusiva e irrazoável e ditando uma interpretação razoável dos princípios – ou como prefere parcela da doutrina, das regras – da razoabilidade e da proporcionalidade, funcionando sempre como controle das arbitrariedades do Poder Público” (NEVES, p. 63, 2011).

Já no sentido formal, o processualista (NEVES, p. 63, 2011) esclarece que está presente a “definição tradicional do princípio, dirigido ao processo em si, obrigando-se o juiz no caso concreto a observar os princípios processuais na condução do instrumento estatal oferecido aos jurisdicionados para a tutela de seus direitos materiais”. Neste sentido, completa Neves, estaria coligada a “ideia de um processo justo, que permite a ampla participação das partes e a efetiva proteção de seus direitos” (Neves, p.63, 2011).

Do princípio do devido processo legal nasce o direito à ordem jurídica justa, que traz a legitimidade e a credibilidade das decisões emanadas pelo poder público. De acordo com Fredie Didier Jr., o devido processo legal hoje está disseminado de maneira geral na sociedade atual:

“Aplica-se o princípio genericamente a tudo o que disser respeito à vida, ao patrimônio e à liberdade. Inclusive na formação das leis. Processo é palavra gênero que engloba: legislativo, judicial, administrativo e negocial. Atualmente, é pacífica a aplicação do devido processo legal nas relações jurídicas particulares” (DIDIER, 2008, p. 30).

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, LIV, determina que ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal. Na lição de Jacoby Fernandes, com a observância do devido processo legal, a parte “sabe de antemão que terá direito à defesa, ao

recurso, com prazos previamente definidos. Não só acatamento à lei, como o desenvolvimento sem surpresas e atos inopinados ou arbitrários” (FERNANDES, p.589, 2008).

A Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCU, juntamente com a Resolução Nº 191/2006, que estabelece procedimentos para recebimento, autuação e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo no âmbito do TCU, delineiam como o princípio do devido processo legal será efetivado na Corte de Contas. Além disso, a súmula nº 103 dispõe que “na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil” (PORTAL DO TCU).

No TCU não há cobrança de custas ou de preparo, todos os processos são gratuitos. Como nos processos judiciais, os processos no TCU seguem etapas, como a admissibilidade, a instrução, o parecer do Ministério Público, o julgamento (ou apreciação, no caso de atos sujeitos a registro e nas fiscalizações de atos e contratos) e, por fim, a fase dos recursos.

De acordo com o artigo 144 do Regimento Interno do TCU, são partes no processo o responsável e o interessado. A Resolução nº 36/1995, que estabelece procedimentos sobre o exercício da ampla defesa no âmbito do Tribunal de Contas da União, em seu artigo 2º, §1º, define que “responsável é aquele que figure no processo em razão da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, ou por ter dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário” (PORTAL DO TCU).

O mesmo artigo 2º, da Resolução nº 36/1995, em seu §2º, define que “interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, seja assim reconhecido pelo Relator ou pelo

Tribunal, em virtude da possibilidade de ter direito subjetivo próprio prejudicado pela decisão a ser exarada pelo Tribunal ou da existência de outra razão legítima para intervir no processo” (PORTAL DO TCU).

A assistência das partes por advogado não é obrigatória no processo do TCU. No entanto, as partes não podem retirar autos das dependências do Tribunal sem que seja por meio de advogado legalmente constituído. Cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, em decisão da Ministra Ellen Gracie (MS 26.772), concedeu liminar garantindo, com base no artigo 7º, XIII, do Estatuto dos Advogados (Lei nº 8.906/1994), que um advogado tivesse acesso, sem procuração, a autos localizados em uma Secretaria de Controle Externo do TCU. A decisão considerou que advogados têm direito de examinar processos não sigilosos em qualquer órgão dos Poderes Judiciário, Legislativo ou da Administração Pública, conforme reza a Lei 8.906/1994.

O relator do processo é quem habilita a entrada do interessado no processo, que deverá mostrar razão legítima ou a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio. No mesmo pedido de entrada como interessado poderá, também, ser feito requerimento para juntada de documentos, bem como solicitação para exercício de alguma faculdade processual.

Cabe esclarecer que **denunciante** não é necessariamente interessado no processo. Situação que é muito bem explicada no acórdão nº 1218-25/08-P, aprovado sessão de 25/06/08 e que teve como relator o Ministro Benjamin Zymler:

“Trata-se de Embargos de Declaração opostos por denunciante contra o Acórdão que analisou denúncia sobre possíveis irregularidades].

[VOTO]

3. A jurisprudência desta Corte de Contas entende que o 'denunciante não é considerado, automaticamente, parte processual, devendo, para obter essa

condição, formular pedido de ingresso nos autos como interessado e comprovar razão legítima para intervir no processo' (Acórdão nº 773/2004-Plenário), Nesse sentido, apontam, ainda, os acórdãos 320/2006, 2323/2006, 1.855/2007, 519/2008, e 649/2008, todos do Plenário.

4. Destarte, o papel do denunciante consiste em iniciar a ação fiscalizatória, quando, então, o próprio Tribunal toma o curso das apurações. Não existe para o denunciante, a não ser que admitido como interessado, prerrogativa de comparecer aos autos para a defesa de seus pontos de vista.

5. [...] a interposição de Embargos de Declaração deve observar o disposto no art. 282 do Regimento Interno:

'Art. 282. Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo, nos termos do § 1º do art. 146, devendo a questão ser avaliada no juízo de admissibilidade.'(grifei)

6. Por sua vez, o art. 146 do RI/TCU, dispõe:

'Art. 146. A habilitação de interessado em processo será efetivada mediante o deferimento, pelo relator, de pedido de ingresso formulado por escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º O interessado deverá demonstrar em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo.

§ 2º O relator indeferirá o pedido que não preencher os requisitos do parágrafo anterior.'

7. No caso concreto, conforme bem ressaltou a Secretaria de Recursos, o denunciante não demonstrou a existência de qualquer interesse subjetivo que legitimasse sua intervenção nos autos como recorrente. Ademais,

destaque-se que, em momento algum, o denunciante solicitou a sua habilitação como interessado nos autos.

8. Não sendo o denunciante legitimado no processo como parte, tampouco existindo o interesse recursal, concluo pelo não conhecimento destes embargos.

[ACÓRDÃO]

9.1. não conhecer dos Embargos de Declaração, porquanto não demonstrado o interesse do embargante em intervir no processo, nos termos do art. 282 do RI/TCU (PORTAL DO TCU)”

Neste ponto cabe citar o parecer da Procuradoria-Geral do TCU constante do processo número TC-007.206/2008-2, que esclarece que “a intervenção nos autos não é dirigida para a finalidade de permitir que os interessados obtenham decisões favoráveis à satisfação dos seus direitos subjetivos, mas, pelo contrário, para garantir-lhes a oportunidade de se oporem à possibilidade de decisões desfavoráveis, que possam prejudicar esses direitos” (PORTAL DO TCU).

Ainda segundo o parecer da Procuradoria-Geral, que foi integralmente acatado pelo relator do processo, “não há espaço no processo do TCU para a intervenção de interessados cuja pretensão seja a de obter a satisfação de direito subjetivo – e não apenas de conservar os que já têm reconhecidos – já que esta é seara exclusiva do Poder Judiciário” (PORTAL DO TCU). Dessa forma, no TCU, a participação de interessados se dá exclusivamente por causa da exigência constitucional do respeito a ampla defesa e ao contraditório, para a preservação de situações jurídicas pré-existentes que possam ser prejudicadas por decisões do TCU.

Assim, fica clara tese da independência das instâncias, frequentemente confirmada pelo Poder Judiciário e, conseqüentemente, a distinção entre a jurisdição inerente ao Poder

Judiciário e a atuação do Tribunal de Contas. A previsão constitucional de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (CF, art. 5º,XXV) não deve ser confundida com a atuação dos tribunais de contas.

Dessa forma, caso o interessado queira ver direito subjetivo seu analisado pelo poder público, deve procurar o Poder Judiciário, sendo reservado ao TCU matérias de ordem pública. Nesse sentido, não há que se falar em litispendência ou *bis in idem* quando as duas esferas, TCU e Poder Judiciário, estiverem atuando em processos que tratam do mesmo assunto.

Neste sentido o acórdão 0248-07/09-P, aprovado na sessão Plenária de 18/02/09 cujo relator foi o Ministro MARCOS BEMQUERER:

Auditoria de Conformidade realizada no Conselho Federal de Enfermagem ' Cofen. Independência de instâncias e competência exclusiva do TCU para verificação do emprego de recursos federais.

[VOTO]

3. Primeiramente, entendo pertinente destacar que o procedimento adotado pela Unidade técnica nestes autos foi o de analisar os ilícitos penais apontados na via judicial e verificar quais deles se consubstanciam em irregularidade passível de responsabilização por parte do TCU.

[...]

7. Acerca deste tema [independência das instâncias], é especialmente esclarecedora a ementa do Acórdão n. 193/2007 - 2ª Câmara, vazada nos seguintes termos:

"Ementa: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE CONTRA EMPRESA PÚBLICA. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. CONTAS IRREGULARES.

1. O prejuízo decorrente de fraude praticada por empregados de empresa pública justifica o julgamento pela irregularidade das contas, a condenação em débito e a aplicação de multa aos Responsáveis.

2. A existência de Processo judicial não obsta a atuação do TCU, mesmo tendo por objeto as idênticas responsabilidades ora tratadas, haja vista a independência de instâncias e a competência exclusiva do TCU para verificação do emprego de recursos federais'.

[...]

8. Também sobre esse assunto, transcrevo parte do Voto que proferi quando da adoção pelo Tribunal do Acórdão n. 342/2007 - 1ª Câmara:

"7. É cediço que o TCU tem competência privativa constitucional e legal em matéria de contas, bem como em Processos de fiscalização atinentes a esta Corte, conforme se observa do art. 71 da Constituição Federal/1988 e do art. 1º da Lei n. 8.443/1992, logo, sendo o objeto destes autos matéria afeta ao TCU, tem-se por nitidamente inserida nas atribuições específicas desta Corte de Contas. Dessarte, a prossecução das ações em ambas as instâncias é lícita, inexistindo, portanto, a argüida litispendência. Também não há falar em proibição de bis in idem neste caso concreto, tendo em vista que a deliberação que vier a ser proferida por este Tribunal não irá se configurar em dupla condenação, mas se caracterizará como julgamento em outra esfera.

8. Vale ressaltar que o assunto ora em análise encontra-se pacificado no âmbito desta Corte de Contas, que, em homenagem ao princípio da

independência das instâncias, consagrou que não haveria litispendência entre Processos em curso neste Tribunal e outros em andamento no Poder Judiciário.  
(...)

(omissis)

9. Ademais, a tese da independência de instâncias tem sido sufragada pelo próprio Poder Judiciário (v. Mandados de Segurança ns. 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.625-DF, todos do STF; MS 7080-DF, MS 7138-DF e MS 7042-DF, do STJ).' (PORTAL DO TCU).

Assim, o devido processo legal é inerente também aos processos da Corte de Contas, sendo a participação de interessados, representantes e denunciante no processo do TCU limitada pelas regras previstas na legislação pertinente ao órgão e intrinsecamente ligada aos direitos ao contraditório e à ampla defesa.

## CAPÍTULO 3

### A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO TCU

O Tribunal de Contas da União está, por força de mandamento constitucional, ligado ao Poder Legislativo e, apesar de ser chamado de tribunal, nada tem a ver com o Poder Judiciário. Mas, se por um lado não tem ligação com o Judiciário, por outro tem características previstas na Constituição que o aproximam muito desse Poder. O fato de possuir competências conferidas pela Carta Magna que preveem atribuições como julgar contas e aplicar sanções, garantias equivalentes às garantias e prerrogativas de ministros do Superior Tribunal de Justiça para seus membros e a jurisdição em todo o território nacional, acabam por gerar extensas e polêmicas discussões na doutrina.

Do centro dessa discussão surgiram duas correntes distintas, sendo uma que procura enquadrar o Tribunal de Contas como órgão do Poder Legislativo, e outra que o coloca como órgão autônomo e independente, nos moldes do Ministério Público Federal. A primeira corrente argumenta que o TCU está dentro do capítulo que trata do Poder Legislativo, sendo seus gastos com pessoal incluídos nos limites daquele Poder, e que isto bastaria para fechar a questão. Por outro lado, aqueles que defendem o TCU como órgão autônomo e independente, lembram que a Corte de Contas não se subordina a nenhum Poder, que a competência para a fiscalização cobre todos os poderes e que o TCU possui autonomia administrativa e iniciativa legislativa.

Da polêmica envolvendo a natureza jurídica da Corte de Contas, nasce outra discussão, agora acerca da natureza jurídica das decisões emanadas pelo Tribunal de Contas.

De fato, as decisões do TCU não podem ser reformadas, mas podem, no entanto, serem anuladas. Este fato aliado à regra constitucional (art. 71, §3º, CF) segundo a qual as decisões do TCU de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, acirra a controvérsia sobre a natureza das decisões do TCU.

Observa-se, a partir da leitura da doutrina sobre o tema, que há certa falta de sintonia entre partidários do Direito Processual tradicional e entre simpatizantes do atual Direito Processual Administrativo. Com efeito, os primeiros tendem a entender, diferentemente do segundo grupo, que não há jurisdição no âmbito do TCU e que suas decisões são meros atos administrativos. É a percepção, por exemplo, de José Cretella Junior, para quem a função jurisdicional “é a aplicação da lei ao caso concreto, em decorrência de situação contenciosa. Não é a aplicação da lei de ofício. No Poder Judiciário, centraliza-se toda a jurisdição, que não lhe pode ser retirada nem pela própria lei, uma vez que é outorgada por mandamento constitucional expresso” (apud COSTA, 2006, p. 125).

Na linha do entendimento de Cretella temos também Hely Lopes Meirelles, para quem o Tribunal de Contas não exerce função judicial, mas também não exerce função legislativa, devendo ser classificado como um órgão administrativo independente de cooperação com o Poder Legislativo na fiscalização financeira e orçamentária, conforme determina a Constituição. Esta percepção interfere diretamente na forma como as decisões do TCU serão recebidas. E Meirelles adverte:

“Não se confunda jurisdicional com judicial. Jurisdição é atividade de dizer o direito, e tanto diz o direito o Poder Judiciário como o Executivo e até mesmo o Legislativo, quando interpretam e aplicam a lei. Todos os Poderes e

órgãos exercem jurisdição, mas somente o Poder Judiciário tem o monopólio da jurisdição judicial, isto é, de dizer o direito com força de coisa julgada. É por isso que a jurisdição do Tribunal de Contas é meramente administrativa, estando suas decisões sujeitas a correção pelo Poder Judiciário quando lesivas de direito individual” (MEIRELLES, 2000, p. 702).

Reforçando a corrente dos doutrinadores que entendem que as decisões do Tribunal de Contas da União padecem do caráter de definitividade e imutabilidade está Odete Medauar, que pondera:

“qualquer decisão do Tribunal de Contas, mesmo no tocante à apreciação de contas de administradores, pode ser submetida ao reexame do Poder Judiciário se o interessado considerar que seu direito sofreu lesão; ausente se encontra nas decisões do Tribunal de Contas, o caráter de definitividade ou imutabilidade dos efeitos, inerente aos atos jurisdicionais” (apud COSTA, 2006, p.126).

Cabe lembrar neste momento o instituto da coisa julgada administrativa que, frequentemente a doutrina tem adotado no Direito Administrativo. A definição de coisa julgada administrativa teve como base a ideia da coisa julgada definida pelo Processo Civil. No entanto, há diferenças entre os dois conceitos. A coisa julgada administrativa prevê um esgotamento das vias administrativas, sem exclusão da via judicial. Já a coisa julgada definida no Processo Civil prevê o fim definitivo da questão. As decisões do TCU enquadram-se no conceito de coisa julgada administrativa, pois o instituto da coisa julgada é exclusivo do Poder Judiciário.

Neste sentido leciona José dos Santos Carvalho Filho, para quem “a definitividade da função jurisdicional é absoluta, porque nenhum outro recurso existe para desfazê-la; a

definitividade da decisão administrativa, quando ocorre, é relativa, porque pode muito bem ser desfeita e reformada por decisão de outra esfera de Poder – a judicial” (FILHO, 2009, p. 918).

Outro ponto que reforça a corrente dos partidários do Direito Processual tradicional, que entendem que não há jurisdição no âmbito da Corte de Contas e que suas deliberações não tem a mesma força das decisões judiciais, é o fato de que o TCU não tem competência para executar seus próprios acórdãos, diferentemente do que ocorre com órgãos judiciais.

A Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992) dispõe que as decisões do Tribunal ou de suas Câmaras terão, obrigatoriamente, que constar de um relatório do Ministro-Relator – onde constarão as conclusões a que a unidade técnica da Corte de Contas chegou – um texto com a fundamentação sobre as impressões do Ministro-Relator, que é chamado de voto, e a parte dispositiva, onde o mérito do processo é decidido, que no TCU é chamada de acórdão.

Assim, a decisão definitiva do TCU é exarada via acórdão, que é publicado no Diário Oficial da União. A partir daí o responsável será notificado para que recolha, no prazo estabelecido no Regimento Interno do TCU, os valores da dívida atualizada monetariamente, acrescida de juros, bem como as multas impostas pela Corte.

No caso de não pagamento dentro do prazo estipulado, o TCU poderá determinar, em caso de servidores públicos, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, ou, autorizar que o Ministério Público junto ao TCU cobre judicialmente a dívida.

Sobre a execução das próprias decisões por iniciativa própria, inclusive, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, quando da análise de previsão na Constituição do

Estado de Sergipe segundo a qual o Tribunal de Contas do Estado teria competência para executar suas próprias decisões:

“Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Competência para executar suas próprias decisões: impossibilidade. Norma permissiva contida na Carta estadual. Inconstitucionalidade. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público, que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente. Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, *incider tantom*, por violação ao princípio da simetria (CF, art. 75).” (RE 223.037, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 2-5-2002, Plenário, DJ de 2-8-2002.) No mesmo sentido: AI 826.676-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 8-2-2011, Segunda Turma, DJE de 24-2-2011.” (BRASIL, 2011, p. 1093).

Com efeito, existe diferença entre a decisão emanada pelo Poder Judiciário e a deliberação aprovada pelos colegiados do Tribunal de Contas. No entanto, é fato que as decisões do TCU estão mais próximas dos atos judiciais do que dos atos meramente administrativos, ainda que se leve em conta que os acórdãos do TCU seguem na maioria das vezes normas de Direito Administrativo e de Direito Constitucional e não o Direito Processual (Civil, Penal ou do Trabalho).

Inclusive, cabe ressaltar, há uma súmula (nº 103) do TCU que dispõe que a aplicação do Código de Processo Civil no âmbito do Tribunal se dará sempre que houver falta de outra norma legal ou regimental específica. Também o art. 298 do Regimento Interno do TCU dispõe que “aplicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei Orgânica”.

Neste momento, entra na discussão a possibilidade de se comparar as deliberações do TCU às decisões de outros órgãos da administração pública não integrantes do Poder Judiciário. O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, por exemplo, conta em sua estrutura, com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – o CADE –, que é considerado pela doutrina como uma entidade julgante. Suas decisões não podem ser revistas pelo Poder Executivo e devem ser executadas de imediato e utilizam o processo administrativo como meio de atuação. Não há como negar a semelhança com o Tribunal de Contas. No entanto, Di Pietro, que considera que as decisões do TCU não fazem coisa julgada material, mas sim coisa julgada formal, explica que

“(…) não se pode colocar a decisão proferida pelo Tribunal de Contas no mesmo nível que uma decisão proferida por órgão integrado na Administração Pública. Não teria sentido que os atos controlados tivessem a mesma força dos atos de controle. Pode-se afirmar que a decisão do Tribunal de Contas, se não se iguala à decisão jurisdicional, porque está também sujeita a controle pelo Poder Judiciário, também não se identifica com a função puramente administrativa. Ela se coloca a meio caminho entre uma e outra. Ela tem fundamento constitucional e se sobrepõe à decisão das autoridades administrativas qualquer que seja o nível em que se insiram na hierarquia da Administração Pública, mesmo no nível máximo da Chefia do Poder Executivo.” (apud, LIMA, 2011, p. 124)

Na linha dos que defendem que o processo administrativo tem a mesma importância dos processos civil, penal de do trabalho e que, portanto, as decisões do TCU tem similitudes com as decisões proferidas pelo Poder Judiciário, está Lucas Rocha Furtado, para quem, mesmo sendo similares, são coisas distintas, pois, “a possibilidade de o TCU agir de ofício – na instauração e na condução de processos – constitui particularidade estranha ao processo judicial, e impede qualquer tentativa de enquadramento das decisões dos Tribunais de Contas como decisões judiciais”.

De fato, a magnitude das decisões do TCU provem do prestígio que lhe foi dado pela Constituição Federal. Assim, não podem essas deliberações serem comparadas a meros atos administrativos e, de acordo com Furtado, “ainda que sujeitas ao controle judicial, as decisões dos Tribunais de Contas justificam controle judicial menos invasivo, devendo o Poder Judiciário promover a sua anulação somente em casos de aplicação absurda do direito ou por falhas formais do processo.”

Com efeito, se existe um sistema de controle externo no país, constitucionalmente previsto, com dezenas de tribunais de contas atuando na fiscalização das finanças públicas, com uma estrutura que envolve gigantesco investimento público em contratação de pessoal qualificado e todo um aparato físico e logístico para o desempenho de missão prevista na Carta Magna, não há porque esperar do Poder Judiciário atuação conjunta em temas de competência exclusiva das cortes de contas, senão em momentos pontuais de agressão a direitos fundamentais. Sobre a questão, Furtado avalia que

“Admitir que matérias de fato ou de direito examinadas por Tribunais de Contas possam ser completamente reexaminadas, em todos os seus aspectos, pelo Poder Judiciário, além de importar em absoluta quebra de racionalidade do sistema – afinal, qual a utilidade desses tribunais se tudo o que eles decidissem

pudesse ser revisto pelo Poder Judiciário? –, transferiria para o Judiciário a competência para julgar conta, competência exclusiva dos Tribunais de Contas” (FURTADO, 2007, p, 1115).

De certo que é imprescindível, tanto no conteúdo quanto na maneira como se chega ao resultado final – que é o acórdão – a prevalência do respeito às garantias e aos direitos fundamentais. Neste sentido segue a Declaração do Estoril, aprovada em 2003, no Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas, que contou com a participação do Brasil, que assegura serem os Tribunais eficazes instrumentos democráticos de moralização da gestão do patrimônio público, como o compromisso de garantir a efetividade das normas constitucionais, entre as quais se acham incluídos o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

Assim, qualquer ato emanado pelos Tribunais de Contas deve respeitar os direitos fundamentais, assim como qualquer outro Poder também se submete a essa exigência, inclusive o próprio Poder Judiciário. Nesse sentido, assim se manifestou o Supremo Tribunal Federal em julgamento de recurso extraordinário:

“Não é possível, efetivamente, entender que as decisões das Cortes de Contas, no exercício de sua competência constitucional, não possuam teor de coercibilidade. Possibilidade de impor sanções, assim como a lei disciplinar. Certo está que, na hipótese de abuso no exercício dessas atribuições por agentes da fiscalização dos tribunais de contas, ou de desvio de poder, os sujeitos passivos das sanções impostas possuem os meios que a ordem jurídica contém para o controle de legalidade dos atos de quem quer que exerça parcela de autoridade ou poder, garantidos, a tanto, ampla defesa e o devido processo legal.” (RE 190.985,

Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 14-2-1996, Plenário, DJ de 24-8-2001.). (BRASIL, 2011, p. 1083).

Respeitados os direitos fundamentais, as decisões do TCU, conforme entendimento também do Superior Tribunal de Justiça (RE nº 464.633/SE; Rel. Min. Felix Fischer), são impositivas e vinculam a administração pública. Cabe, assim, ao Poder Judiciário, a análise da legalidade e do cumprimento do devido processo legal pela Corte de Contas. A questão do mérito das decisões deve permanecer como análise exclusiva do Tribunal de Contas da União. Em obediência ao princípio da simetria, devem os tribunais de contas estaduais e municipais seguirem o mesmo caminho.

## CONCLUSÃO

A ideia de criar tribunais de contas é antiga, ao longo dos séculos se aperfeiçoou, assim como a estrutura do estado moderno, da administração pública e da gestão da coisa pública também se desenvolveram e, hoje, a Corte de Contas ocupa posição consolidada nos estados democráticos de direito.

O papel das cortes de contas na atualidade encontra-se muito bem definido e a força e o prestígio de suas decisões, no caso brasileiro, emanam de expressas previsões constitucionais. O Tribunal de Contas da União, com o advento da Carta de 88, teve sua competência e estrutura definitivamente remodeladas e hoje não há dúvida de qual é o seu papel, totalmente delimitado pela Constituição Federal, e qual é a sua importância para a sociedade brasileira, já demonstrada na prática de seus atos ao longo dos mais de cem anos de existência da Casa de Contas da República.

Neste estudo restou claro que os julgamentos levados a efeito pelos tribunais de contas não são julgamentos realizados por meio de critérios subjetivos de conveniência e oportunidade, são, pelo contrário, julgamentos que seguem ritos jurídicos de maneira objetiva, respeitando os mandamentos constitucionais e legais que são a própria razão de existir das cortes de contas. Assim, as decisões dos tribunais de contas são decisões que se acham vinculadas a preceitos legais e técnicos ligados aos temas abordados nos processos que são construídos na instituição, sempre respeitando o princípio do devido processo legal.

Dessa forma, fica facilmente perceptível que as deliberações advindas do TCU estão mais próximas dos atos judiciais do que de atos meramente administrativos. Daí o início da controvérsia acerca da existência ou não de jurisdição no âmbito das cortes de contas. Tema que trataremos mais a frente.

Neste momento cabe registrar que o exercício da função do controle externo, constitucionalmente prevista, diga-se de passagem, além de imprescindível ao bom andamento do controle da coisa pública, é inimaginável sem a atuação das cortes de contas, dada a importância que a Constituição Federal deu às casas de contas. Mesmo com a previsão do art. 71, caput, da Carta Magna, segundo a qual o controle externo “a cargo do Congresso Nacional, será exercido como o auxílio do Tribunal de Contas da União”, nada há de submissão do TCU ao Congresso Nacional. A cooperação seria o termo mais adequado ao entendimento que se deve dar a esta regra constitucional. Vale lembrar que boa parte das competências reservadas à Corte de Contas pela Constituição não passa pela apreciação do Congresso Nacional. Como exemplo podemos citar as competências previstas nos incisos III, VI e IX desse mesmo art. 71 da CF/88:

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

.....

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;

.....

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;

.....

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;” (BRASIL, p. 28, 1988).

Nessa linha de entendimento, Carlos Ayres Britto ensina que “em rigor de exame teórico ou apreciação dogmática, Poder Legislativo e Tribunal de Contas são instituições que estão no mesmo barco em tema de controle externo, mas sob garantia de independência e imposição de harmonia recíproca” (GRAU, p. 94, 2008).

Cabe ressaltar que os processos de contas analisados e julgados pelo TCU não podem ser delegados e, também, não estão sujeitos a revisão sistemática e obrigatória por outros órgãos. O TCU, apesar de ser órgão técnico, analisa e diz o direito nos processos em que lhe é reservada a competência de atuação, qualidade esta que está no âmago da definição do que seja jurisdição – dizer o direito.

A jurisdição em termos *strictu sensu* pertence apenas ao Poder Judiciário, que é o titular da jurisdição de acordo com o clássico pensamento jurídico. Ao nos permitirmos uma análise *latu sensu* do termo, no entanto, perceberemos que no âmbito dos tribunais de contas a jurisdição também existe e as decisões das casas de contas assumem o papel de decisões administrativas construídas em ambiente de jurisdição especialmente prevista na Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, com este entendimento *latu sensu* do termo, e é necessário, dado a evolução que o pensamento jurídico e científico obteve nos últimos tempos, ter este entendimento, o Tribunal de Contas da União exerce jurisdição. Jurisdição que existe não somente por determinação constitucional e legal, mas, também, porque a práxis assim exige por conta do sistema de controle externo existente no Brasil.

Cabe revigorar que sobre as decisões do TCU nenhum órgão, de nenhum dos três poderes, tem qualquer espécie de ingerência. Prolatada a decisão pela Corte de Contas, ela passa a ser definitiva. E se assim não fosse, não seria possível justificar a própria existência do sistema de controle externo engendrado pela Constituição Federal. Afinal, não haveria motivo para se criar uma instituição com toda uma estrutura para controlar os gastos da administração pública se suas decisões fossem apenas pró-forma.

O Poder Judiciário, portanto, pode apreciar o *error in procedendo* em relação às deliberações do TCU. Em relação à análise do *error in judicando*, no entanto, não há motivo para que tal análise seja feita. Deve o judiciário, quando provocado, apreciar a legalidade e a formalidade das deliberações da Corte de Contas, o mérito é competência que cabe, exclusivamente, à Casa de Contas.

O Tribunal de Contas da União atua com independência, imparcialidade, segue ritos estabelecidos em lei e referentes ao princípio do devido processo legal, respeita os princípios da ampla defesa e do contraditório, seu regimento interno prevê a possibilidades de recursos, seus processos de contas são trabalhados de modo a garantir a igualdade processual e a permitir todas as formas de prova em direito admitidas. Com isso, já podemos nos permitir um enquadramento das decisões do Tribunal de Contas da União dentro do universo de figuras existentes na ciência do Direito.

De acordo com Maria Helena Diniz determinar a natureza jurídica de uma figura existente no mundo do direito é descobrir a "afinidade que um instituto tem em diversos pontos, com uma grande categoria jurídica, podendo nela ser incluído o título de classificação" (DINIZ, p.30, 2004). Assim, a natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas da União é de decisão administrativa *sui generis*, pois, em sentido *latu sensu*, são decisões aprovadas sob o manto da jurisdição exercida pelo TCU com amparo na Constituição Federal de 1988.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo**. 4 ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellgini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

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

DIDIER Jr., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 9ª ed. Salvador: Jus Podium, 2008.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FERNANDES, José Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da. **Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2008.

INTOSAI. **The Lima Declaration.** Disponível em

<<http://www.intosai.org/documents/intosai/general/declarations-of-lima-and-mexico/lima-declaration.html>> Acesso em: 10 maio 2012.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões.** 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA, Alfredo José de et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais.** 3 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Portal do TCU.** Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>> Acesso em: 10 maio 2012.