



**SENADO FEDERAL  
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO**

**FERNANDA QUINA QUEIRÓZ**

**APRIMORAMENTO OU LIMITAÇÃO? UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE O  
SENADO FEDERAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO QUE TANGE AO  
EXERCÍCIO DA FUNÇÃO FISCALIZADORA**

**BRASÍLIA**

**2018**

**FERNANDA QUINA QUEIRÓZ**

**APRIMORAMENTO OU LIMITAÇÃO? UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE O  
SENADO FEDERAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO QUE TANGE AO  
EXERCÍCIO DA FUNÇÃO FISCALIZADORA**

Trabalho final apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Análise de Constitucionalidade em curso de pós-graduação *lato sensu* realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro.

Área de Concentração: Processo e funções do Legislativo

Orientador: Prof. Me. Rogério de Melo Gonçalves

**BRASÍLIA**

**2018**

**FERNANDA QUINA QUEIRÓZ**

**APRIMORAMENTO OU LIMITAÇÃO? UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE O  
SENADO FEDERAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO QUE TANGE AO  
EXERCÍCIO DA FUNÇÃO FISCALIZADORA**

Trabalho final aprovado como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Análise de Constitucionalidade em curso de pós-graduação *lato sensu* realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, por banca examinadora composta pelos seguintes professores:

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Me. Rogério de Melo Gonçalves

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

***Dedico**  
este trabalho  
À minha mãe, bem como ao meu saudoso pai,  
pelo afinho com o qual empenharam  
Suas batalhas na educação e no crescimento de seus filhos*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Orientador Rogério de Melo Gonçalves, por ter aceitado tamanho desafio de nortear-me, bem como por sua orientação impecável.

Ao Senador Antonio Anastasia, por ter propiciado este crescimento acadêmico e profissional, bem como a todos os colegas de Gabinete.

A toda a minha família, em especial a minha mãe e a minha irmã, pelo apoio irrestrito durante esta caminhada.

À estimada Luciana Las Casas, que acompanhou todo o trajeto deste curso, do início ao fim, sempre me encorajando a superar os obstáculos.

Ao amigo Ícaro Franco Picérni, que nesta reta final foi importante nos momentos de troca de ideias.

E, por fim e não menos importante, a Deus, por iluminar minha jornada nesta vida.

## RESUMO

Esta pesquisa objetiva analisar se as propostas de emenda à Constituição sobre o Tribunal de Contas da União que tramitam no Senado Federal têm o objetivo de aprimorar o exercício da função fiscalizadora ou se buscam, ao contrário, limitar o alcance da atuação do Tribunal. Trabalhou-se com a hipótese inicial de que a missão atribuída pela Constituição de 1988 ao Congresso Nacional para fiscalizar o Poder Executivo não pode prescindir do Tribunal de Contas da União, de modo que as propostas visam a reforçar e a ampliar as atribuições do TCU, com o aperfeiçoamento do arcabouço legal, melhorando sua eficiência e, por fim, a do próprio Legislativo. Perpassando investigação sobre o papel do TCU no sistema de freios e contrapesos, apreendeu-se que, com o passar do tempo, a atividade de fiscalização sofreu um processo de complexificação, de modo que o Parlamento deixou de ter condições técnicas para realizar, apenas por si, a função fiscalizadora. Assim, apesar de a titularidade do controle externo ser do Congresso Nacional, as competências privativas do TCU, outorgadas pela Constituição de 1988, o colocaram em posição de destaque no exercício da função fiscalizadora do Estado, sendo esse o seu papel no sistema de freios e contrapesos. Seguindo a verificação de seu *status* como órgão autônomo e independente, passou-se à análise das mencionadas propostas de emenda à Constituição que tramitam no Senado Federal, de modo a permitir a construção de uma resposta satisfatória ao problema de pesquisa.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas da União; Congresso Nacional; Senado Federal; Repartição de Poderes; Sistema de freios e contrapesos; Função Fiscalizadora; Autonomia; Independência; Perenização; Extinguibilidade; Propostas de Emenda à Constituição.

## ABSTRACT

The present study aims to analyze whether the proposed amendments to the Constitution regarding the Federal Court of Accounts that are processed in the Federal Senate aim to improve the exercise of the fiscalization function or, on the contrary, seek to limit the scope of the Court's action. The initial hypothesis was that the mission assigned by the 1988 Constitution to the National Congress to supervise the Executive Power cannot fully be accomplished without the Federal Court of Accounts, so that the proposals aim at strengthening and expanding the Court's tasks by improving the legal framework and, therefore, its efficiency which, consequently, improves the Legislative itself. Through investigation of the role of the Court in the system of checks and balances, it was understood that over time the fiscalization activity has undergone a process of complexification, so that Parliament no longer had the technical conditions to carry out the fiscalization function by itself. Thus, although the ownership of the external control is of the National Congress, the exclusive powers of the Federal Court of Accounts, granted by the 1988 Constitution, placed it in a prominent position in the exercise of the State's oversight function, which is its role in checks and balances system. Following the verification of its status as an autonomous and independent body, we proceeded to the analysis of the Proposals for Amendment to the Constitution that have been processed in the Federal Senate in order to be able to construct a satisfactory answer to the research problem.

**Keywords:** Federal Court of Accounts. National Congress. Federal Senate. Separation of Powers. System of checks and balances. Fiscalization function. Autonomy. Independence. Perenization. Extinguishing. Proposals for Amendment to the Constitution.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS: A IMPRESCINDIBILIDADE DA FISCALIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO</b> .....	<b>12</b>
1.1. A separação dos Poderes e o sistema de freios e contrapesos .....	12
1.2. O papel do Legislativo na fiscalização do Executivo: surgimento do Tribunal de Contas .....	16
1.2.1. A função fiscalizadora do Estado .....	16
1.2.2. O controle externo .....	17
1.2.3. A evolução da organização estatal brasileira.....	18
1.3. A complexificação do objeto de controle e, conseqüentemente, dos instrumentos de controle .....	21
<b>2. A NATUREZA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO</b> .....	<b>25</b>
2.1. Tribunal de Contas da União: órgão meramente auxiliar ou autônomo? .....	25
2.1.1. O entendimento doutrinário .....	25
2.1.2. A literalidade do texto constitucional .....	29
2.1.3. O entendimento do Supremo Tribunal Federal.....	32
2.2. A essencialidade do TCU: trata-se de um órgão permanente? .....	35
<b>3. AS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO QUE TRATAM DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO</b> .....	<b>37</b>
3.1. As Propostas de Emenda à Constituição apresentadas perante o Senado Federal....	37
3.1.1. Propostas de Emenda à Constituição sobre a composição do TCU .....	41
3.1.2. Propostas de Emenda à Constituição sobre o controle da atividade do TCU.....	47
3.1.3. Propostas de Emenda à Constituição sobre as competências do TCU .....	50
3.2. As propostas de emenda à Constituição apresentadas no âmbito do Senado Federal permitem identificar se essa Casa tem o objetivo de aprimorar o exercício da função fiscalizadora do Tribunal de Contas da União ou, ao contrário, de limitar-lhe o alcance da atuação?.....	54
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>62</b>



## INTRODUÇÃO

A necessidade de que toda e qualquer atividade desenvolvida pelo Estado esteja sujeita a diferentes níveis ou mecanismos de controle se faz presente desde a concepção do Estado de Direito. Para o desempenho dessa tarefa no âmbito da Administração Pública, foram desenvolvidos pelo ordenamento jurídico diferentes mecanismos, dentre eles o controle externo da Administração Pública. No Brasil, esse controle ficou a cargo do Poder Legislativo, auxiliado, no plano federal, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), cujas competências estão expressas no art. 71 da Constituição de 1988 (CF/88)<sup>1</sup>.

Nas últimas décadas, assistiu-se ao desenvolvimento do controle sobre as decisões públicas, notadamente com o aprimoramento, a partir da Constituição de 1988, de órgãos de controle externo, bem como com o fortalecimento de órgãos internos. Contudo, “os mecanismos atuais nem resolvem singelos conflitos de visão, nem evitam voluntarismos dos controladores”<sup>2</sup>.

A insegurança jurídica na atividade de controle constitui um fator sensível na esfera pública e, se não for tratada de maneira transparente e com critérios objetivos, pode causar enormes transtornos para a Administração, gerando alto índice de insatisfação e desmotivação, sobretudo dos gestores públicos.

Diante do cenário atual, em que se notam questionamentos sobre os limites da atuação dos órgãos de controle externo, a doutrina sugere que a taxa de sucesso das ações de controle é reduzida, apesar da intensa atividade propositiva e do grande aparato técnico-institucional<sup>3</sup>.

Os dados e informações oriundos da atuação do Tribunal de Contas da União se consubstanciam em importante elemento à disposição do Poder Legislativo, sobretudo quanto ao seu papel institucional de fiscalização dos atos do Poder Público. A depender do grau de sintonia e atuação cooperativa entre o TCU e o Congresso Nacional, podem surgir ganhos

---

<sup>1</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 23/8/2018.

<sup>2</sup> ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. *Apresentação*. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes (coord.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 5.

<sup>3</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Instituições e Política no Controle do Executivo*. In *Dados*, 44 (4), 2001. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2001, p. 708-709.

objetivos no alcance da fiscalização legislativa da atuação do Poder Executivo, auxiliando o direcionamento do Parlamento e de suas decisões.

O Parlamento não pode desprezar os instrumentos de fiscalização da Corte de Contas, que contribuem para o desempenho de sua missão constitucional. Esse é o princípio fundamental do controle externo, mister do qual o Poder Legislativo é titular. Foi, afinal, com o intuito de “aumentar a capacidade de o Congresso exercer esse Controle [que a] Constituição Federal criou o TCU e estabeleceu as competências que estão dispostas no seu art. 71”<sup>4</sup>. Dessa forma, grande parte da doutrina demonstra reconhecer, no TCU e nos demais tribunais de contas, os atributos essenciais a seguir:

a) autonomia funcional; b) colegialidade; c) natureza administrativa; d) funções administrativas; e) edição de atos administrativos; f) realização de atividades administrativas de controle externo; g) perfil de “corporação administrativa autônoma”, que verifica e julga, mas não exerce a jurisdição, privativa do Poder Judiciário.<sup>5</sup>

Canotilho<sup>6</sup>, por sua vez, afirma que nenhum tribunal de contas é órgão meramente administrativo, uma vez que tem respaldo do Poder Constituinte e está incumbido de dar concretude às normas constitucionais. O fato de as funções do TCU transitarem entre o Legislativo e o Judiciário tem suscitado dúvidas acerca de suas possibilidades e dos limites da função de controle.

O momento sociopolítico brasileiro convive com iniciativas, por exemplo, de extinção de órgãos de controle. É o caso da Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 92, de 2017, que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios daquele Estado e foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.763, no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a relação entre o Senado Federal e o TCU no que tange ao exercício da função fiscalizadora por meio do controle externo.

---

<sup>4</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *O TCU e o Controle Externo*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/comunidades/congresso-nacional/controlado-externo/>. Acesso em: 5/5/2018.

<sup>5</sup> GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Regime Jurídico dos tribunais de contas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992, p. 185-186.

<sup>6</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e teoria da constituição. 7. Ed. 9. Reimp. Coimbra: Almedina, 2003, p. 247.

Propõe-se, como problema de pesquisa, analisar se as propostas de emenda à Constituição (PEC) sobre o TCU que tramitam no Senado Federal têm o objetivo de aprimorar o exercício da função fiscalizadora ou se buscam limitar o alcance da atuação do Tribunal.

Com a delimitação do tema e do problema, compreendemos, liminarmente, que a missão atribuída pela Constituição ao Congresso Nacional para fiscalizar o Poder Executivo não pode prescindir do Tribunal de Contas da União, de modo que propostas que visam a reforçar e aperfeiçoar as atribuições do TCU, com o aperfeiçoamento do arcabouço legal, melhoram sua eficiência e, por fim, do próprio Legislativo.

O assunto será estudado com base no Direito brasileiro, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em estudos doutrinários e em proposições legislativas no âmbito do Congresso Nacional.

Nesse sentido, o trabalho prioriza uma metodologia de pesquisa tradicional (jurídico-dogmática e jurídico-teórica), com análise de obras, textos, jurisprudência, proposições legislativas e legislação em geral, que envolvam as questões apresentadas neste estudo.

A partir dessa perspectiva, buscamos investigar que elementos podem contribuir para um aprofundamento do tema das competências da principal Corte de Contas brasileira, seja quanto ao *status* de que goza e a forma como interage com o Poder Legislativo, seja quanto ao modo como é reconhecida pelo próprio Poder Legislativo – percepção do seu grau de contribuição e relevância institucionais.

No capítulo um, realizamos um estudo dogmático da separação dos Poderes, para identificar o papel do Tribunal de Contas da União no sistema de freios e contrapesos brasileiro. No capítulo dois, definimos a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União, com o objetivo de esclarecer os limites de atuação do Poder Constituinte derivado. Por fim, no capítulo três, fazemos um levantamento das propostas de emenda à Constituição que tramitam no Senado Federal e tratam da composição, organização e competências do Tribunal de Contas da União para responder à pergunta proposta: têm essas proposições o objetivo de aprimorar o exercício da função fiscalizadora ou buscam limitar o alcance da atuação do Tribunal?

## 1. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS: A IMPRESCINDIBILIDADE DA FISCALIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO

“Poder” é pressuposto de Estado. Não existe este, sem aquele. É o poder que justifica a ordem jurídica e, assim sendo, o poder é uno<sup>7</sup>, segundo antiga lição de Thomas Hobbes<sup>8</sup>. Interessa, para efeito deste trabalho, neste primeiro momento, identificar o modo como o exercício do poder é organizado, para que seja possível compreender o papel do Tribunal de Contas da União na estrutura do Estado. Para isso, será necessário expor o histórico e os fundamentos da separação dos poderes com o objetivo de identificar o que justifica a ideia de um sistema de freios e contrapesos.

### 1.1. A separação dos Poderes e o sistema de freios e contrapesos

A noção embrionária de separação dos poderes foi registrada por Aristóteles<sup>9</sup> ainda na antiguidade. Para ele, em todo governo existiam três poderes<sup>10</sup>: o deliberativo, o executivo e o judiciário.

O poder deliberativo seria o responsável por decretar e revogar as leis, por declarar guerra e decidir sobre alianças com outros povos. Esse corpo deliberativo seria composto por todos os cidadãos ou por pessoas que a estes representassem. Além disso, os membros do poder deliberativo deveriam prestar contas aos magistrados (membros do poder executivo)<sup>11</sup>. O poder executivo envolvia os assuntos militares, a administração das cidades, o tratamento das rendas públicas e o culto divino<sup>12</sup>. Os magistrados, por sua vez, ocupariam cargos provisórios, pois, em razão de seu poder, não deveriam ser mantidos por muito tempo nessa posição. Por fim, o

---

<sup>7</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva. 40. ed. 2015, p. 161.

<sup>8</sup> Para Thomas Hobbes, o poder é, em si mesmo, indivisível (além de imprescritível, inalienável e incorruptível): “Em que consiste dividir o poder de um Estado senão em dissolvê-lo, uma vez que os poderes divididos se destroem mutuamente uns aos outros?” (HOBBS, Thomas. *Leviatã – ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martim Claret, 2003, p. 238). Nesse sentido, o mais correto seria falar em uma “divisão funcional do poder”.

<sup>9</sup> ARISTÓTELES. *A política*. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

<sup>10</sup> Idem, *ibidem*, p. 87.

<sup>11</sup> Idem, *ibidem*, p. 88.

<sup>12</sup> “[T]odos os ofícios ou ministérios necessários têm por objeto quer as honras devidas ao Ser supremo, quer o serviço militar, quer a administração das finanças, vale dizer, a receita ou a despesa das rendas públicas, quer o abastecimento dos mercados ou a polícia das cidades, dos portos e dos campos, além da administração da justiça, o tabelionato dos contratos, a execução das sentenças, a guarda das prisões, a auditoria e o exame das contas, a reforma dos abusos e das prevaricações, enfim, as deliberações sobre os negócios de Estado.” ARISTÓTELES. *A política*. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 94.

poder judiciário seria o responsável pelo julgamento dos magistrados, pela solução de dúvidas quanto à aplicação da lei, pela resolução de conflitos entre as pessoas, pelo julgamento dos criminosos e pela avaliação de negócios estrangeiros<sup>13</sup>. Os membros do judiciário deveriam ser escolhidos por eleição ou sorteio. Embora em um contexto que não se pode falar em Estado como hoje entendemos, os ensinamentos de Aristóteles foram importantes para filósofos modernos.

No século XVII, John Locke<sup>14</sup> identificou que, após a Revolução Gloriosa, o Reino Unido manteve em um mesmo patamar o Rei e o Parlamento, “forçando um compromisso que foi a divisão do poder, reservando-se ao monarca certas funções, ao parlamento outras e reconhecendo-se a independência dos juízes”<sup>15</sup>.

Baseada na experiência britânica, John Locke reconheceu três funções estatais distintas, tal qual explica Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>16</sup>: “a legislativa (consistente em decidir como a força pública há de ser empregada), a executiva (consistente em aplicar essa força no plano interno, para assegurar a ordem e o direito) e a federativa (consistente em manter relações com outros Estados, especialmente por meio de alianças — *foedus*, em latim, significa aliança)”.

Mas, mais do que a identificação das *funções*, John Locke teorizou sobre a necessidade de separar-se a função legislativa das funções executiva e federativa, recomendando que o uso da força não fosse feito pelo mesmo grupo dos que tinham o poder de decidir onde aplicá-la.

É com Montesquieu<sup>17</sup>, no entanto, que a clássica noção de separação dos poderes é desenvolvida. Para o autor, a possibilidade de um mesmo corpo elaborar e executar as leis levaria à tirania e, conseqüentemente, à ausência de liberdade das pessoas: “Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes”<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> ARISTÓTELES. *Op. cit.*, p. 98.

<sup>14</sup> LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil e Outros Escritos: Ensaio sobre a Origem, os Limites e os Fins Verdadeiros do Governo Civil*. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

<sup>15</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p. 162.

<sup>16</sup> Idem, *ibidem*, p. 162.

<sup>17</sup> Cf. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. *Do espírito das leis*. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

<sup>18</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. *Op. cit.*, p. 38.

Assim, conforme anota Dallari, a partir de Montesquieu “a teoria da separação de poderes já é concebida como um sistema em que se conjugam um legislativo, um executivo e um judiciário, harmônicos e independentes entre si, tomando, praticamente, a configuração que iria aparecer na maioria das Constituições”<sup>19</sup>. Destarte, a melhor maneira de organizar os poderes seria por meio da atribuição de cada um deles a um órgão específico.

Na lição de Paulo Bonavides: “[v]ai o abuso até onde se lhe deparem limites. E para que não se possa abusar desse poder, faz-se mister organizar a sociedade política de tal forma que o poder seja um freio ao poder, limitando o poder pelo próprio poder”<sup>20</sup>.

Com base nesses fundamentos, Montesquieu organizou os poderes da seguinte maneira: (i) o poder legislativo: competente para elaborar as leis, bem como modificá-las ou revogá-las; (ii) o poder executivo (referido como poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes): competente para tratar de assuntos envolvendo paz e guerra, envio e recebimento de embaixadores, assim como para a proteção dos cidadão por meio da segurança e da prevenção de invasões; (iii) e o poder judiciário (referido como poder executivo das coisas que dependem do direito civil): competente para punir os crimes e julgar os conflitos civis.

O filósofo entendia que essa organização seria capaz de garantir a liberdade política das pessoas, definida como “aquela tranquilidade de espírito, decorrente do juízo de segurança que cada qual faça acerca de seu estado no plano da convivência social”<sup>21</sup>. Haveria liberdade, portanto, quando o cidadão tivesse um sentimento de segurança, de garantia e de certeza em relação à autoridade estatal e ao ordenamento jurídico. Não haveria liberdade, porém, quando dois ou mais poderes fossem exercidos pela mesma pessoa ou pelo mesmo grupo. A união entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo resultaria em leis tiranas, pois o aplicador não estabeleceria limites a si mesmo. Por sua vez, a união entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo resultaria em arbítrio, pois o mesmo grupo deteria o poder sobre a vida e a liberdade das pessoas. Já a união entre Poder Judiciário e Poder Executivo traria a figura do juiz opressor, ideia exatamente oposta à liberdade. Finalmente, a união entre os três poderes levaria ao despotismo, como explica Paulo Bonavides:

Por último, assevera o afamado publicista no capítulo VI do livro XI do *De l’Esprit des Lois*, tudo estaria perdido se aqueles três poderes — o de fazer as

---

<sup>19</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva. 2. ed. 1998, p 78.

<sup>20</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros. 10. ed. 2000, p. 175.

<sup>21</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. *Op. cit.*, p. 168.

leis, o de executar as resoluções públicas e o de punir crimes ou solver pendências entre particulares — se reunissem num só homem ou associação de homens. Redundaria irremissivelmente essa máxima concentração de poderes no despotismo, implicando a total abolição da liberdade política.<sup>22</sup>

Percebe-se, portanto, que um ponto central da separação dos poderes é a necessidade de balancear e contrabalancear as funções do Estado, evitando que uma delas, notadamente o Poder Executivo, se torne soberana<sup>23</sup>.

Para evitar que qualquer função do Estado preponderasse em relação as outras, foram desenvolvidas técnicas de controle que consubstanciam o chamado “sistema de feios e contrapesos”. As técnicas mais comuns são: o veto e o indulto, por meio dos quais o Poder Executivo se contrapõe, respectivamente, ao Legislativo e ao Judiciário; a derrubada do veto, o processo de *impeachment*, a fixação das despesas dos tribunais, a rejeição de indicados para ocupar cargos, instrumentos mediante os quais o Poder Legislativo atinge a esfera dos outros dois; e a organização dos tribunais e a declaração de inconstitucionalidade de leis, expedientes pelos quais o Poder Judiciário interfere na competência do Executivo e do Legislativo.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho demonstra o funcionamento desses mecanismos em um contexto atual, ao trazer a experiência britânica:

Na verdade, na Grã-Bretanha contemporânea, podem-se distinguir, grosso modo, três formas de ação do Estado: uma ação governamental, consistente na tomada de decisões incondicionadas e na orientação da maquinaria administrativa (exercida pelo gabinete e que compreende a legislativa e a executiva clássicas), uma ação de controle, consistente em acompanhar criticamente o desempenho da primeira (exercida pelo parlamento), e uma ação de justiça (consistente na aplicação da lei a casos particulares por órgão, ou órgãos revestidos de especiais garantias de imparcialidade), ação de justiça essa até certo ponto de execução da política tornada lei, até certo ponto de controle.<sup>24</sup>

Com efeito, a necessidade de fiscalização do Poder Executivo identificada ao longo da história resultou, contemporaneamente, na existência de dois poderes cuja natureza envolve ação de controle, seja no sentido de avaliar a condução da ação governamental (Poder Legislativo) seja no sentido de julgar a execução dessa ação (Poder Judiciário).

---

<sup>22</sup> BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 176.

<sup>23</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 138.

<sup>24</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p. 163.

Para o escopo deste trabalho, interessa delinear a ação de controle exercida pelo Poder Legislativo para identificar o seu papel na fiscalização do Poder Executivo.

## **1.2. O papel do Legislativo na fiscalização do Executivo: surgimento do Tribunal de Contas**

Do estudo a respeito da separação dos poderes e do sistema de freios e contrapesos, é possível concluir que no Estado contemporâneo se destacam três funções do Estado: a função governamental; a função fiscalizadora; e a função judicial. A função governamental se divide em duas funções, a administrativa e a legislativa, a qual correspondem, respectivamente, o Poder Executivo e o Poder Legislativo. No mesmo sentido, a função judicial tem o Poder Judiciário como correspondente. Resta, contudo, a função fiscalizadora, sobre a qual passamos a discorrer, examinando seu histórico, suas características e seu instrumentos em busca de identificar a existência de um “Poder Fiscalizador”.

### **1.2.1. A função fiscalizadora do Estado**

A Carta de Direitos da Inglaterra de 1689 (*Bill of Rights*) foi um marco significativo na relação entre a Monarquia e o Parlamento. Além de consolidar liberdades dos cidadãos, em especial a liberdade religiosa, o documento concretizou as atribuições do Parlamento como um verdadeiro limitador do poder da Coroa. A partir de então, o monarca não poderia deixar de cumprir as leis, não poderia editar impostos sem a anuência do Parlamento e deveria convocar esse mesmo Parlamento com frequência para decidir as questões envolvendo a lei.

A necessidade de controle do Poder Executivo — tarefa delegada, nos sistemas, como o brasileiro, de inspiração inglesa e francesa, ao Poder Legislativo — identificada na *Bill of Rights* foram ampliadas sobremaneira na Declaração de Direito do Homem e do Cidadão pós-Revolução Francesa, a qual em seus arts. 15 e 16 estabelece: “[a] sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração” e, de forma mais contundente, “[a] sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> FRANÇA. *Declaração de Direito do Homem e do Cidadão*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 23.08.2018.



Foi com essa inspiração liberal, aliado ao primado de que os governantes devem prestar contas à sociedade, que à Assembleia Constituinte francesa<sup>26</sup> se atribuiu a competência para regulamentar as contas da República. “Para tal, os representantes do Legislativo criaram um órgão de caráter técnico, com a imputação precípua de auxiliá-los. Este órgão foi denominado Bureau de Contabilidade (*Bureau de Comptabilité*) e seus comissários exerciam a função de contadores públicos”<sup>27</sup>.

Com efeito, extrai-se que na origem dos Poderes Legislativos autônomos já havia uma preocupação maior com a fiscalização do poder anteriormente dominante, o Executivo. Desse modo, mais do que a função de fazer as leis, é possível considerar a função fiscalizadora como a primeira função do Poder Legislativo moderno.

### **1.2.2. O controle externo**

Em um Estado marcado pelo sistema de freios e contrapesos, a fiscalização do Poder Executivo por parte do Poder Legislativo é consequência natural. O exercício dessa função fiscalizadora por parte de órgãos do Legislativo é conhecido como “controle externo”.

Como exposto no item anterior, desde o início do Estado Moderno, o controle dos atos do Poder Executivo apresentou-se como essencial. Na origem, entretanto, esse controle só alcançava aspectos de legalidade dos atos do poder público, isto é, analisava-se apenas a conformidade do ato com a lei.

No século XX, o controle externo deixou de se limitar à legalidade. As atividades de controle passaram a abarcar a avaliação da *gestão* dos recursos públicos, considerando os mais diversos aspectos de administração contábil, econômica e financeira, que não necessariamente se resumem a um exame de legalidade ou ilegalidade.

Houve, portanto, uma “complexificação” das contas estatais, com instrumentos, expedientes, formas de gastos que não podiam mais ser avaliados pelo Parlamento. Nesse contexto, o exercício do controle externo deixa de ser realizado por parlamentares e seus comitês e passa a ser feito por corpos técnicos específicos. É nesse momento que surge a ideia

---

<sup>26</sup> MIGUEL, Vinicius Valentin Raduan. *Origem e evolução dos Tribunais de Contas da França*. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-jun-24/origem-evolucao-tribunais-contas-franca>. Acesso em: 23./8/2018.

<sup>27</sup> Idem, *ibidem*.

de um tribunal de contas, órgão ligado à cúpula do Poder Legislativo, com a função de auxiliar no controle das finanças do Estado, precipuamente do Poder Executivo.

Em estudo da evolução dos tribunais de contas na França, Vinicius Valentin Raduan Miguel relata o protagonismo da Corte Francesa, considerada como guardiã do erário:

A Corte de Contas deixou de ser mero instrumento de controle do poder. As exigências contemporâneas da legalidade democrática a posicionou como guardiã do erário em nome dos cidadãos. Sua nova configuração a fez uma instituição “meio”, com o fito de impedir a usurpação clientelista-patrimonial da “coisa pública”<sup>28</sup>.

Conclui-se, portanto, que o Poder Legislativo é, desde a sua origem, um Poder precipuamente fiscalizador. Com a evolução da função fiscalizadora do Estado, no entanto, foi necessário instituir órgãos aptos a, tecnicamente, auxiliar o Parlamento na realização do controle externo. Esses órgãos são hoje conhecidos como “Tribunais de Contas”.

### 1.2.3. A evolução da organização estatal brasileira

Feito o estudo acerca da evolução teórica da separação dos poderes, do sistema de freios e contrapesos, da função fiscalizadora do Estado e do modo de exercício do controle externo, passa-se a analisar a evolução da organização estatal brasileira que resultou no sistema estabelecido pela Constituição do Brasil de 1988.

A Constituição Política do Império do Brasil de 1824 organizava os Poderes do Estado em quatro *ramos*: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judiciário. O mais próximo de uma função fiscalizadora que se encontra nesse texto está no art. 172<sup>29</sup>, que prevê a obrigação de o Ministro da Fazenda prestar contas à Câmara dos Deputados<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> MIGUEL, Vinicius Valentin Raduan. *Op. cit.* Acesso em: 23/8/2018.

<sup>29</sup> “Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publica”. BRASIL. *Constituição Política do Imperio do Brazil de 25 de março de 1824*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 23/8/2018.

<sup>30</sup> Idem, *ibidem*.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 trouxe a clássica tripartição dos Poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário. Em seu art. 34, § 1º<sup>31</sup>, previa a competência do Congresso Nacional para avaliar anualmente as contas públicas. No entanto, vale destacar que o art. 89 previa a instituição do Tribunal de Contas do Brasil, com competência para “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”<sup>32</sup>.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 manteve a organização do Estado em três Poderes. Seu texto foi o primeiro a mencionar a competência do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República<sup>33</sup>. Também é nesta Constituição que o Tribunal de Contas ganha o status de órgão de cooperação nas atividades governamentais e recebe um capítulo específico para sua organização e definição de competências, as quais foram ampliadas para<sup>34</sup>: receber o registro de contratos que afetem receita ou despesa pública; e emitir parecer prévio sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 também preservou a organização do Estado em três Poderes, porém com um Poder Executivo com prerrogativas desbalanceadas em relação aos demais. O Tribunal de Contas, por sua vez, sofreu duas modificações: foi inserido no Poder Judiciário e perdeu a função de dar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República<sup>35</sup>.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 retomou o equilíbrio entre os três Poderes. Em seu art. 22, determinou que a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, seria fiscalizada pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de

---

<sup>31</sup> “Art. 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: 1º orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor”. BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 23/8/018.

<sup>32</sup> Art. 89 da Constituição de 1891. Idem, *ibidem*.

<sup>33</sup> “Art 40 - É da competência exclusiva do Poder Legislativo: c) julgar as contas do Presidente da República”. BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 23/8/2018.

<sup>34</sup> Arts. 101 e 102 da Constituição de 1934. Idem, *ibidem*.

<sup>35</sup> Art. 114 da Constituição de 1937. BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 23/8/2018.

Contas<sup>36</sup>. Desse modo, o texto constitucional conferiu ao Tribunal de Contas um papel central no âmbito do Poder Legislativo, com foco na execução e fiscalização do orçamento<sup>37</sup>, além de conferir-lhe as seguintes atribuições<sup>38</sup>: acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões; registrar contratos que afetem receita ou despesa pública; e emitir parecer prévio sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar ao Congresso Nacional.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967<sup>39</sup> conservou a estrutura dos três Poderes e foi a primeira a trazer, no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, uma seção sobre a “Fiscalização Financeira e Orçamentária”, na qual o Tribunal de Contas exercia papel relevante. Na forma do art. 71, o texto estabelecia que “[a] fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo”<sup>40</sup>. O controle externo, por sua vez, seria “exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá 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 demais responsáveis por bens e valores públicos”<sup>41</sup>. Além disso, ao Tribunal de Contas foram atribuídas as seguintes competências: definir a proporção que os Estados e Municípios receberiam do Fundo de Participação<sup>42</sup>; emitir parecer prévio sobre as contas que o Presidente da República deveria anualmente prestar ao Congresso Nacional<sup>43</sup>; realizar as inspeções que considerar necessárias para a auditoria sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da

---

<sup>36</sup> Art. 22 da Constituição de 1946. BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 23/8/2018.

<sup>37</sup> As disposições sobre o Tribunal de Contas encontram-se na Seção IV “Do Orçamento” no Capítulo II “Do Poder Legislativo”.

<sup>38</sup> BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 23/8/2018.

<sup>39</sup> O texto da Constituição de 1967 não foi modificado pela Emenda à Constituição nº 1, de 1969, no que diz respeito ao Tribunal de Contas.

<sup>40</sup> Art. 71 da Constituição de 1967. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 23/8/2018.

<sup>41</sup> Idem. *ibidem*.

<sup>42</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 23/8/2018.

<sup>43</sup> Idem, *ibidem*.

União; verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares<sup>44</sup>; julgar a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua decisão as melhorias posteriores<sup>45</sup>.

Essas experiências anteriores foram a base da qual se partiu para a elaboração da Constituição de 1988, sobre a qual se passa a expor.

### **1.3. A complexificação do objeto de controle e, conseqüentemente, dos instrumentos de controle**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 perpetuou a estrutura dos três Poderes. Trouxe, porém, uma significativa mudança consistente na transferência da titularidade do orçamento, que passou a ser do Poder Executivo, e não mais do Poder Legislativo<sup>46</sup>. O impacto disso na função fiscalizadora, em especial, no controle externo, se mostrou logo na tipologia: a organização e as competências do Tribunal de Contas (que passou a se chamar “Tribunal de Contas da União”) foram mantidas na Seção “Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, dentro do Capítulo dedicado ao “Poder Legislativo”; o orçamento, por sua vez, passou à Seção II do Capítulo “Das Finanças Públicas”.

Além disso, as competências do TCU foram ampliadas de modo significativo<sup>47</sup>. Primeiro, o parâmetro de controle passou a envolver aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade<sup>48</sup>. Segundo, qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos da União passaram a se submeter ao

---

<sup>44</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>45</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>46</sup> Cf. SOMBRA, Thiago Luís. *Antes coadjuvante, Legislativo ganha importância no Estado*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-ago-22/thiago-sombra-antes-coadjuvante-legislativo-ganha-importancia>. Acesso em: 25/8/2018.

<sup>47</sup> Nesse mesmo contexto, a Constituição de 1988 prevê ainda que o controle externo de contas é realizado pelo Ministério Público, que tem atuação específica junto ao Tribunal de Contas, seja no da União (Ministério Público Federal junto ao TCU), seja no dos Estados. Cf. art. 130 da Constituição de 1988. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

<sup>48</sup> Art. 70, *caput*. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: Acesso em:

controle realizado pelo Tribunal<sup>49</sup>. Terceiro, ao Tribunal de Contas da União foi conferida uma série de atribuições privativas<sup>50</sup>:

**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.

Essa ampliação das competências do TCU é o resultado da complexificação do objeto de controle exercido pelo Tribunal e, conseqüentemente, dos próprios instrumentos de controle,

---

<sup>49</sup> Art. 70, § 1º. Idem, ibidem.

<sup>50</sup> Idem, ibidem.

de modo que é possível afirmar que, nesse cenário, o Tribunal de Contas da União ganhou protagonismo no sistema de freios e contrapesos brasileiro.

Conforme apontado por Antonio Roque Citadini sobre os tribunais de contas — que contempla, por excelência, o da TCU:

[...] surgem com a preocupação do controle de legalidade dos atos de índole financeira da Administração. Esta forma de controle, em que o órgão de fiscalização verifica se a Administração aplicou corretamente a lei, é a proposta primária que fez o Estado criar os Tribunais de Contas. [...] Envolvendo-se cada vez mais em atividades complexas no mundo dos negócios, o Estado levou os Tribunais a objetivarem novas formas de controle da execução das leis orçamentárias, procurando apreciar não apenas a legalidade do ato da Administração, mas também o seu resultado econômico<sup>51</sup>.

Complementa o autor que, para além dos controles de legalidade e de resultado econômico do ato administrativo, o Tribunal tem se debruçado sobre o mérito deste sob algumas denominações, a saber: “controle de mérito, controle de auditoria, controle econômico, controle de economicidade, controle de gestão, controle de eficiência.”<sup>52</sup>.

O Poder Executivo define a política de atuação do Estado, o Congresso Nacional, então, edita as leis definindo as prioridades e a alocação dos recursos para que a Administração Pública execute a política definida. Para garantir que essas prioridades sejam seguidas e os recursos não sejam desperdiçados ou utilizados de modo diverso, o Legislativo necessita de instrumentos para avaliar e controlar a execução orçamentária, e para isso exerce o chamado “controle externo”<sup>53</sup>.

Tendo em vista esse objetivo, o TCU realiza auditorias para verificar se os atos públicos estão em conformidade com as leis ou regulamentos, ao mesmo tempo em que avalia o desempenho e os resultados da gestão pública e, ao final, expede recomendações, determinações ou aplica as sanções cabíveis.

Destarte, apesar de a titularidade do controle externo ser do Congresso Nacional, as competências privativas do TCU, outorgadas pela Constituição de 1988, o colocaram em

---

<sup>51</sup> CITADINI, Antonio Roque. *O controle externo da Administração Pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995, p. 16-17.

<sup>52</sup> Idem, *ibidem*, p. 18.

<sup>53</sup> Idem, *ibidem*, p. 18.

posição de destaque no exercício da função fiscalizadora do Estado. Esse é o seu papel no sistema de freios e contrapesos.



## 2. A NATUREZA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Esclarecido o protagonismo do Tribunal de Contas da União no sistema de freios e contrapesos do Brasil, faz-se necessário buscar a definição de sua natureza jurídica no ordenamento brasileiro.

### 2.1. Tribunal de Contas da União: órgão meramente auxiliar ou autônomo?

#### 2.1.1. O entendimento doutrinário

A questão ora proposta é basilar e controversa na doutrina. Faz-se mister salientar que o próprio Tribunal explicita a inexistência de pacificação:

A vinculação do Tribunal de Contas da União a um dos Poderes da República não é um tema pacífico no mundo jurídico. Há, na doutrina, posicionamentos diversos. Alguns doutrinadores, juristas e professores de Direito Constitucional entendem que o art. 71 da atual Constituição Federal coloca o Tribunal de Contas como órgão integrante do Poder Legislativo, já que a atribuição de fiscalizar faz parte das atribuições típicas do Poder Legislativo. Outros afirmam que o TCU não pertence a nenhum dos Poderes e entendem que ele é um órgão independente e autônomo, assim como o Ministério Público e que, ao auxiliar o Poder Legislativo, a ele não se subordina. Não obstante as várias interpretações constitucionais, o entendimento majoritário é no sentido de ser o TCU um órgão de extração constitucional, independente e autônomo, que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo.<sup>54</sup>

Conforme salientando no trecho acima, esta pesquisa apresentará o entendimento majoritário de que o TCU é um órgão independente e autônomo e, para tanto, exporá, a seguir, a posição da doutrina. Conforme ver-se-á, embora a CF/88 estabeleça, na literalidade de seu texto, que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional com o “auxílio” do TCU, esse órgão tem atribuições autônomas e independentes, não sujeitas a interferência do Congresso Nacional ou de qualquer outro Poder.

Em seu trabalho transdisciplinar, que parte da Teoria Geral do Estado e adentra no estudo do Direito Administrativo e do Direito Constitucional, fazendo um paralelo entre a visão clássica e a visão contemporânea dos institutos jurídicos abordados, Fernanda de Carvalho

---

<sup>54</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Autonomia e vinculação*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm>. Acesso em: 7/9/2018.

Lage<sup>55</sup> sustenta que “ a necessidade da independência do órgão de controle externo é um requisito que foi analisado de forma exaustiva em vários Congressos da INTOSAI”<sup>56</sup>, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, prosseguindo a uma extensa análise de tais momentos. A autora sustenta “[...] o enquadramento dos Tribunais de Contas, mais especificamente, o Tribunal de Contas da União, como um órgão independente de estatura constitucional, que possui funções próprias e que não integra a estrutura do Poder Legislativo, Judiciário nem do Executivo [...]”<sup>57</sup>.

Nos remetendo a Hely Lopes Meirelles, Lage aponta a colocação do autor de que os órgãos independentes, autônomos, superiores e subalternos:

Os órgãos independentes consoante definição do referido autor, são aqueles que se originam da Constituição e “são representativos dos Poderes de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário - colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro.”<sup>58</sup>

Para os referidos autores, além dos diversos órgãos listados<sup>59</sup>, “deve-se incluir, ainda, nesta classe [...] os Tribunais de Contas da União, dos Estados-membros e Municípios, os quais são órgãos funcionalmente independentes e seus membros integram a categoria dos agentes políticos, inconfundíveis com os servidores das respectivas instituições”<sup>60</sup>.

Os órgãos autônomos, por sua lavra, são “localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes”<sup>61</sup>.

---

<sup>55</sup> LAGE, Fernanda de Carvalho. *A Natureza Jurídica do Tribunal de Contas da União: uma análise sob a ótica da Teoria Geral do Estado, do Direito Administrativo e do Direito Constitucional*. In: dos Santos, Rogério Dutra; Gabardo, Emerson; Santin, Janaina Rigo.. (Org.). *Teoria do Estado e da Constituição* -. 1ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. 1, p. 1-622.

<sup>56</sup> Idem, *ibidem*, p. 12.

<sup>57</sup> Idem, *ibidem*, p. 15.

<sup>58</sup> MEIRELLES, Hely Lopes *apud* LAGE, Fernanda de Carvalho. *Op. cit.* p. 16.

<sup>59</sup> “Nessa categoria encontram-se as Corporações Legislativas (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas, Câmara de Vereadores), as Chefias de Executivo (Presidência da República, Governadorias dos Estados e do Distrito Federal, Prefeituras Municipais), os Tribunais Judiciários e os Juízos singulares (Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores Federais, Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados membros, Tribunais do Júri e Varas das Justiças Comum e Especial).” MEIRELLES, Hely Lopes *apud* LAGE, Fernanda de Carvalho. *A Natureza Jurídica do Tribunal de Contas da União: uma análise sob a ótica da Teoria Geral do Estado, do Direito Administrativo e do Direito Constitucional*. In: dos Santos, Rogério Dutra; Gabardo, Emerson; Santin, Janaina Rigo.. (Org.). *Teoria do Estado e da Constituição* -. 1ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. 1, p. 16.

<sup>60</sup> Idem, *ibidem*, p. 16.

<sup>61</sup> Idem, *ibidem*, p. 16.

No tocante ao conceito de independência, tem-se que:

A independência de poderes significa: a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais.<sup>62</sup>

O Ministro Carlos Ayres Britto afirma a independência institucional do Tribunal de Contas e aponta que o TCU não integra nenhum dos Poderes, e tampouco é subalterno a eles:

2.1. Feita a ressalva, começo por dizer que o Tribunal de Contas da União **não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo**. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, *litteris*: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, **que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**” (negrito à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada.<sup>63</sup>

Prossegue o Ministro, no trecho em que discorre sobre o Tribunal de Contas da União como instituição não subalterna ao Congresso Nacional:

3.1. Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União **não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional**, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir *com a trena* da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro *status* normativo da autonomia.<sup>64</sup>

Faz-se mister salientar que, não obstante o presente levantamento não se ampare exclusivamente no relato do Ministro, este, contudo, responde de forma íntegra a pergunta ora apresentada ao ressaltar que o órgão não é auxiliar ao Parlamento Nacional e desfruta de *status* normativo de autonomia.

José Nagel em seu trabalho sobre o controle externo, a estrutura e o funcionamento do Tribunal de Contas, aponta que: “O TCU, ademais, como órgão *sui generis* de fiscalização e

---

<sup>62</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros. 6. ed. 1990, p.97.

<sup>63</sup> BRITTO, Carlos Ayres. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001, p. 2.

<sup>64</sup> Idem, *ibidem*, p. 3.

controle externo, é dotado de jurisdição especializada de contas e de garantia absoluta para o exercício independente e autônomo de suas competências”<sup>65</sup>.

Sérgio Guerra, pontua que

a Constituição também é objetiva ao prever que compete ao TCU, de forma autônoma, sustar a execução dos atos administrativos impugnados, representando ao órgão competente sobre irregularidades ou abusos apurados”<sup>66</sup>. Complementa o autor mencionando que “no caso de contratos administrativos, a competência do TCU é ampla, até mesmo para decidir caso o Congresso ou o Executivo não efetivem medidas saneadoras no prazo de 90 dias”<sup>67</sup>.

Após fazer alusão ao voto do ministro Carlos Ayres de Britto na ADI 523 sobre a independência do TCU, Guerra conclui contribuindo que “como verdadeiro órgão de Estado, deve o TCU exercer, autonomamente, a sua nobre missão, contribuindo para o ajuste do curso da governança executiva sob bases mais republicanas e democráticas”<sup>68</sup>.

Semelhante ao que ocorre com os demais Poderes, dentro do que lhes foi cometido pela Constituição, o Tribunal de Contas da União é independente do Poder Legislativo, como também do Executivo e do Judiciário. Essa é a conclusão de Bernardo Gonçalves Fernandes: “Certo é que, embora auxilie o Poder Legislativo, ele não integra o Poder Legislativo nem mesmo é subordinado a ele, mantendo apenas um vínculo institucional por disposição eminentemente constitucional. Portanto, o TCU é um órgão autônomo e independente”<sup>69</sup>.

Nesse mesmo diapasão, Odete Medauar:

Criado por iniciativa de RUY BARBOSA, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, § 3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias

---

<sup>65</sup> NAGEL, José. *O controle externo, a estrutura e o funcionamento do TCU*. Aula ministrada em 22/02/99 (ISC/TCU) abertura do Curso de Formação de AFCE (Rev. TCU nº 79/99), 1999.

<sup>66</sup> GUERRA, Sérgio. *A independência do TCU*. p. 1. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/a-independencia-do-tcu-17706250>>. Acesso em: 26/8/2018.

<sup>67</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 523*. Relator Ministro Eros Grau. DJe de 17/10/2008.

<sup>68</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>69</sup> FERNADES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: Editora JusPODIVM. 4. ed. 2012, p. 835.

normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.<sup>70</sup>

Assim como, em linha semelhante, afirmava Hely Lopes Meirelles:

[...] não exercendo funções legislativas, nem judiciais, o Tribunal de Contas só pode ser classificado como órgão administrativo independente, de cooperação com o Poder Legislativo na fiscalização financeira e orçamentária, consoante suas atribuições constitucionais.<sup>71</sup>

Sobre o aspecto da autonomia, Celso Antônio Bandeira de Mello, referindo-se ao papel atribuído e exercido pelo TCU:

Tem-se, pois, que embora o Texto Constitucional nos afirme, no artigo 6º, que são Poderes da União, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, o certo é que, paralelamente a esses três conjuntos orgânicos, criou-se outro conjunto orgânico que não se aloja em nenhum dos três Poderes da República. Previu-se um órgão – o Tribunal de Contas – que não está estruturalmente, organicamente, albergado dentro desses três aparelhos em que se divide o exercício do Poder. Como o Texto Maior desdenhou designá-lo como poder, é inútil ou improficuo perguntamo-nos se seria ou não um Poder. Basta-nos uma conclusão ao meu ver irrefutável: o Tribunal de Contas, em nosso sistema, é um conjunto orgânico perfeitamente autônomo.<sup>72</sup>

O TCU não integra a estrutura do Poder Judiciário. Tem independência, embora esteja no organograma do Poder Legislativo. Nesse sentido, ainda, Carlos Ayres Britto salienta:

6.1. Com esta separação conceitual, fica evidenciado que os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da *Lex Legum*; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988.<sup>73</sup>

### 2.1.2. A literalidade do texto constitucional

Dito isso, algumas peculiaridades dessa independência e autonomia do TCU podem ser destacadas. Quanto à análise das contas do Presidente da República, sua atribuição é consultiva (art. 71, I, CF/88). Apesar de consultiva, trata-se de prerrogativa não sujeita à revisão de mérito,

<sup>70</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: RT. 7. ed. 2003, p. 421.

<sup>71</sup> MEIRELLES *apud* GUALLAZI, 1992, *op. cit.* p.772.

<sup>72</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Funções dos Tribunais de Contas. *Revista de Direito Público*, nº 72, São Paulo, 1984, p. 136.

<sup>73</sup> BRITTO, Carlos Ayres. *Op. cit.*, p. 7.

nem mesmo pelo Poder Judiciário. Trata-se da diferença entre duas competências: uma competência técnica para elaborar parecer contábil, que pertence ao Tribunal de Contas, e outra competência política para julgar as contas do chefe do Poder Executivo, que pertence ao Congresso Nacional.<sup>74</sup>

A par disso, o TCU tem competências bem mais amplas do que apenas opinar sobre as contas do chefe do Executivo. Como se depreende dos incisos do art. 71 da Constituição<sup>75</sup>, esse órgão possui também atribuições de: julgar as contas dos administradores de entidades que apliquem recursos públicos da União (excluindo as contas do Presidente da República) por meio de repasses, convênio etc.; realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e de todas as demais entidades que venham receber e aplicar recursos públicos; sustar atos irregulares; determinar e assinar prazo para que o órgão ou entidade cumpra exigência legal de contas; aplicar sanções e multas aos responsáveis por irregularidades, dentre outras competências.

Há um exemplo que merece destaque porque reforça a autonomia em relação aos demais Poderes, é o que diz o § 3º do art. 71: “As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”<sup>76</sup>.

Há ainda outros dispositivos que se destacam. O § 2º do mesmo art. 71 da CF/88 atribui ao TCU poder autônomo de decisão, se os Poderes Executivo e Legislativo, dentro do prazo de noventa dias, forem omissos quanto à necessidade de sustação de contrato com suspeita de irregularidade.

Outra amostra importante da autonomia conferida ao Tribunal de Contas da União pode ser vista na permissão concedida ao cidadão para denunciar irregularidades diretamente à Corte de Contas, sem intermediação do Poder Legislativo, como explicita o art. 74 § 2º: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”<sup>77</sup>. Essa é uma

---

<sup>74</sup> GUERRA, Sérgio. *Op. cit.*

<sup>75</sup> BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

<sup>76</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>77</sup> Idem, *ibidem*.

prova nítida de independência do TCU, em especial se considerada ao lado da já mencionada competência para sustar atos com suspeita de irregularidade<sup>78</sup>.

A autonomia não está somente no que se refere às competências funcionais, mas também alcança seus membros. Os ministros do TCU têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça<sup>79</sup>. Além disso, naquilo que lhe cabe, o Tribunal de Contas da União tem as mesmas prerrogativas de autonomia administrativa e orçamentária dos Tribunais Superiores, previstas no art. 96 da CF/88<sup>80</sup>.

É importante pontuar, no entanto, que a independência administrativa e funcional do TCU, em especial quanto à competência de “julgar contas”, não se confunde com o exercício da atividade jurisdicional, privativa do Poder Judiciário<sup>81</sup>. Os tribunais de contas julgam, mas não de forma definitiva, no sentido de que suas decisões não formam coisa julgada. Até mesmo porque suas decisões estão subsumidas ao princípio da inafastabilidade da apreciação do Poder Judiciário, expresso no art. 5º, inc. XXXV, da CF/88<sup>82</sup>.

Todavia, deve-se recordar que o TCU tem competência definitiva quanto ao mérito do parecer prévio emitido em face das contas do chefe do Poder Executivo, o que significa que o judiciário não pode afastar a conclusão de tal parecer, salvo em caso de vício formal ou processual. Além disso, a possibilidade de revisão judicial quanto às demais decisões dessa ou das demais cortes de contas não significa perda de autonomia e independência funcional. Aliás, atos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, mesmo os que dizem respeito à sua essência, também estão sujeitos à revisão do Poder Judiciário. Trata-se de sistema compatível com a independência e a harmonia entre os Poderes, de que deriva o mecanismo de freios e contrapesos. O que se deve fixar é a autonomia do TCU para exercer suas competências de controle externo, as quais não estão subordinadas a nenhum outro Poder, pois decorrem de atribuições diretas da Constituição.

---

<sup>78</sup> Art. 71, X da Constituição de 1988. *Idem*, *ibidem*.

<sup>79</sup> Art. 73, § 3º da Constituição de 1988. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

<sup>80</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>81</sup> HARADA, Kyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Editora Atlas. 19. ed. 2010, p. 92.

<sup>82</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 92.

Por fim, reforça a autonomia do TCU o fato de que o Congresso Nacional em geral, e o Senado Federal em especial, não vem cumprindo com o seu papel de agente fiscalizador. A Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização do Senado Federal não costuma avaliar Avisos a ela encaminhados pelo Tribunal de Contas da União:

A CMA recebeu 64 Avisos no ano de 2014 e apenas 8 foram revisados (por decisão do presidente da Comissão). Dos 8 (oito) Avisos revisados chama a atenção que apenas 1(um) teve em seu parecer recomendação de se avaliar a oportunidade de elaboração de proposição no sentido de coibir ou mitigar os efeitos das irregularidades apontados pelo TCU, porém, essa recomendação não prosperou e o Aviso foi arquivado. Os outros 7 (sete) Avisos tiveram parecer pelo arquivamento, mesmo os casos com apontamentos claros elucidados pelo TCU de irregularidades. Destaca-se que o único Aviso que teve recomendação em seu parecer, foi revisado por um parlamentar da base do governo, o que não reforça a ideia teórica de que a oposição tem mais incentivo para agir no controle.<sup>83</sup>

O TCU, portanto, tem o tratamento jurídico constitucional de órgão autônomo e independente no desempenho de função fiscalizadora das contas públicas. Auxilia o Poder Legislativo na fiscalização da aplicação dos recursos pelo Poder Executivo, não como órgão subordinado, mas, sim, como órgão autônomo que também desempenha o controle da boa administração de verbas públicas.

### 2.1.3. O entendimento do Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal já apreciou algumas situações afirmando a independência do Tribunal de Contas da União. Na ADI nº 4.190, o Ministro Celso de Mello trouxe em seu voto a luz de que a competência institucional do TCU não está assentada no Poder Legislativo, e sim decorre primordialmente da Constituição. Vejamos trecho da ementa:

Os tribunais de contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos tribunais de contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> ARAÚJO, Tatiana Fátima. *A função fiscalizadora do Legislativo: um estudo sobre os Avisos do TCU encaminhados à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, no ano de 2014*. Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/516974>. Acesso em: 20/8/2018.

<sup>84</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.190*. Relator Ministro Celso de Mello. DJe de 11/6/2010.



É clara a manifestação do Ministro do STF no sentido de que o TCU não é subordinado ao Poder Legislativo por qualquer vínculo de ordem hierárquica, bem como que sua competência não deriva de delegação de outros órgãos, resultando diretamente da Constituição.

Além disso, reforçando o exposto, o STF, já por duas vezes — na ADI nº 4.418 (DJE de 3/3/2017)<sup>85</sup> e na ADI nº 1.994 (DJ de 8/9/2006)<sup>86</sup> — teve oportunidade de reafirmar que as Cortes de Contas são detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira.

Esses julgados ressaltam que dessa autonomia decorre, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo (iniciativa de lei), para alterar sua organização e funcionamento. Na referida nº ADI 1.994, por exemplo, lei do Estado do Espírito Santo de iniciativa de parlamentar disciplinava sobre criação e extinção de cargo do tribunal de contas estadual. O Supremo Tribunal declarou inconstitucional a referida lei, pois sua iniciativa cabia apenas ao próprio tribunal.

O STF já se manifestou, também, sobre a distinção entre dois tipos gerais de competências institucionais do TCU. Tal distinção foi anotada na ADI nº 3.715, conforme explicação do Ministro Gilmar Mendes:

No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificadas no art. 71, inc. I, CR/88; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inc. II, CR/88. Precedentes. 5. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo.<sup>87</sup>

Destacamos, do trecho acima, a afirmação de que quanto à competência para julgar os demais administradores e responsáveis pela aplicação de recursos públicos não há subordinação

---

<sup>85</sup> “As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira, das quais decorre, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, *d*, da CF”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.418*. Relator Ministro Dias Toffoli. DJE de 3/3/2017.

<sup>86</sup> “[...] 1. Estrutura dos Tribunais de Contas Estaduais. Observância necessária do modelo federal. Precedentes”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1994*. Relator Ministro Eros Grau. DJ de 8/9/2006.

<sup>87</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Op. cit.*, p. 838.

ao crivo posterior do Poder Legislativo. Como mencionado, tal ocorre porque pertence ao Poder Legislativo a competência política de julgar as contas anuais do chefe do Poder Executivo, sendo aos tribunais de contas atribuída uma competência consultiva de análise técnica. Tal quadro não retira a autonomia dos tribunais de contas, tratando-se apenas de competências discriminadas. Tanto que, no caso dos demais administradores de receitas públicas, cabe diretamente aos tribunais de contas julgar aspectos legais, jurídicos, financeiros e contábeis da aplicação dos recursos.

É interessante, também, pontuar decisões do STF que reafirmam a independência jurisdicional do TCU naquilo em que lhe cabe. Por exemplo, os entendimentos dos Mandados de Segurança nº 23.550/DF e nº 26.000 /SC, que atestaram a competência do TCU para ordenar que as autoridades administrativas promovam a anulação de contrato ou de licitação.<sup>88</sup>

Esses são exemplos que demonstram como o TCU, no ordenamento jurídico brasileiro, é um órgão autônomo e independente em relação ao Poder Legislativo, para atuar como órgão de controle externo no âmbito da aplicação de recursos da União e suas autárquicas.

A interpretação sistemática do ordenamento nos permite dizer que da literalidade do art. 71, *caput*, da CF/88, que diz que o TCU auxilia o Congresso Nacional na função de controle externo, não se pode extrair que aquele tribunal é auxiliar no sentido de “hierarquicamente subordinado”. É auxiliar no sentido de que também exerce o controle externo, e o faz de modo autônomo e independente, nos termos da Constituição.

Finalmente, recorreremos uma vez mais a ilustrativo trecho de autoria do Ministro Carlos Ayres Britto para elucidar o fechamento da questão ora proposta neste subitem:

De uma parte, não é a Corte Federal de Contas um órgão ou instituição que se acantone na intimidade estrutural do Congresso Nacional. De outra banda, não opera essa mesma Corte de Contas como órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional. Sua atuação jurídica se dá *a latere* do Congresso, junto dele, mas não do lado de dentro.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> O TCU, embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 23.550*. Relator para o acórdão Ministro Sepúlveda Pertence. DJ de 31/10/2001; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.000*. Relator Ministro Dias Toffoli. DJE de 14/11/2012.

<sup>89</sup> BRITTO, Carlos Ayres. *Op. cit.*, p. 5.

## 2.2. A essencialidade do TCU: trata-se de um órgão permanente?

Fernanda de Carvalho Lage aponta que “o modelo de Tribunal de Contas desenvolvido no Brasil é único no mundo. Ele não é idêntico a nenhum outro modelo tradicional de tribunal de contas, pois assume funções fiscalizadoras que seriam típicas de controladoria, e ao mesmo tempo desempenha papel de ouvidoria e órgão consultivo”<sup>90</sup>. Citando Gabriela Tomaselli Bresser Pereira Dal Pozzo, a autora prossegue elucidando que:

O Tribunal de Contas da União possui estrutura organizacional e processos decisórios que são um misto dos processos e maneiras de decidir do Legislativo e do Judiciário, e “esse hibridismo e adaptabilidade são características bem típicas do Brasil e das instituições brasileiras, e o que pode torná-las maduras e perenes.”<sup>91</sup>

Embora não haja no texto constitucional uma disposição específica afirmando que o Tribunal de Contas da União seja em si permanente, pode-se afirmar que, dentro da atual ordem constitucional, isso não é possível. Nesse sentido, é preciso considerar que o art. 60, § 4º, da Constituição veda deliberação sobre proposta de emenda tendente a abolir “a separação dos Poderes”, de modo que não são permitidas a restrição da independência, a redução de competências ou do controle de um Poder sobre o outro, o que limita o constituinte de extinguir da realidade jurídica brasileira o TCU ou suprimir suas competências fiscalizadoras. Aqui, aliás, está presente talvez a grande importância da vinculação institucional do TCU ao Poder Legislativo.

O que se quer dizer é que, como as atribuições do TCU integram a função fiscalizadora das contas públicas, reforçando o sistema de separação de Poderes do Estado, não poderá haver deliberação que extinga ou reduza as competências de controle sobre as contas públicas dos demais Poderes. Essas competências, hoje, são exercidas pelos órgãos chamados tribunais de contas. No futuro, pode até se cogitar que uma deliberação crie outra estrutura de tribunal, com outro nome e organização, mas não poderá extinguir e nem reduzir tais prerrogativas fiscalizadoras. Do contrário, estaremos falando de outra ordem constitucional.

Para além desta questão — e talvez até mais preponderante e elucidativo — é o fato de, conforme visto no tópico anterior, o TCU é órgão autônomo e independente que integra o mecanismo de freios e contrapesos da separação dos Poderes do Estado brasileiro. Mais

---

<sup>90</sup> LAGE, Fernanda de Carvalho. *Op. cit.* p.18.

<sup>91</sup> DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira *apud* LAGE, Fernanda de Carvalho. *Op. cit.* p.18.

precisamente, a CF/88 elencou-o como órgão de controle externo, vinculado institucionalmente, mas não subordinado ao Poder Legislativo, conforme explanado.

Suas competências foram ampliadas de modo significativo. Primeiro, o parâmetro de controle passou a envolver aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade. Essa ampliação das competências do TCU é o resultado da complexificação do objeto de controle exercido pelo Tribunal e, conseqüentemente, dos próprios instrumentos de controle, de modo que é possível afirmar que, nesse cenário, o Tribunal de Contas da União ganhou protagonismo no sistema de freios e contrapesos brasileiro. Destarte, apesar de a titularidade do controle externo ser do Congresso Nacional, as competências privativas do TCU, outorgadas pela Constituição de 1988, o colocaram em posição de destaque no exercício da função fiscalizadora do Estado.

Da complexificação do objeto de controle, decorreu o mesmo com os instrumentos. Assim, deixou de ser possível ao Legislativo, por si e suas comissões, a realização do controle externo. Considerando que sem tal controle o sistema de freios e contrapesos perde sua eficiência, podendo-se mesmo dizer que deixa, em parte, de existir, o órgão por ele responsável se torna indispensável, *perene*. Extingui-lo significa ofensa não ao regime de repartição de Poderes, mas a seu princípio corolário, o mecanismo de freios e contrapesos. Reduzir ou retirar funções de um tribunal de contas caminha, insidiosamente, na mesma direção: não se extingue a Corte, mas torna-a débil ao cumprimento de seu mister.

Assim, conclui-se, portanto, com base no levantamento apresentado, que a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União é de um órgão permanente, independente e autônomo, cujas competências decorrem diretamente da Constituição. Com efeito, não há possibilidade de uma proposta de emenda à Constituição tramitar com o objeto de extingui-lo ou limitar-lhe ou restringir-lhe as atribuições.

### **3. AS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO QUE TRATAM DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Identificada a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União e definido o seu papel essencial na organização do Poderes de acordo com a Constituição de 1988, passamos a investigar se as iniciativas de mudança do TCU pelo Senado Federal têm como objetivo limitar o âmbito de atuação do Tribunal ou se visam a ampliar seus instrumentos para melhor realizar a função fiscalizadora, em especial, a de controle externo.

O levantamento das propostas de emenda à Constituição abarcou aquelas apresentadas durante as duas últimas legislaturas, para refletir o entendimento da atual composição do Senado Federal. Em seguida, realizou-se o agrupamento das PECs por assunto, a fim de analisar os argumentos delineados nas justificações e nos relatórios apresentados e, então, verificar se a hipótese inicial responde ao problema proposto no trabalho.

#### **3.1. As Propostas de Emenda à Constituição apresentadas perante o Senado Federal**

Entre 2011 e 2018, foram apresentadas vinte e quatro PECs que tratam do Tribunal de Contas da União.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 13, de 2012, acresce § 12 ao art. 14 da Constituição Federal para dispor que a partir do registro da candidatura, as informações bancárias, patrimoniais e fiscais dos candidatos a cargos eletivos serão colocadas à disposição do Ministério Público, dos Tribunais e Conselhos de Contas e de organizações da sociedade civil registradas, na forma da lei, junto à Justiça Eleitoral.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 18, de 2012, altera a Constituição Federal para vedar a designação para função de confiança, nomeação para cargo efetivo ou em comissão, contratação por tempo determinado, bem como escolha de Ministro do Tribunal de Contas da União, Ministro de Estado, nomeação de juiz substituto, indicação de Desembargador, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, membros para compor os Tribunais Regionais Eleitorais, membros para compor o Superior Tribunal Militar, e membros da carreira do Ministério Público, de pessoa que tenha praticado ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral, durante o prazo de duração do impedimento.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 6, de 2013, acrescenta o art. 75-A à Constituição Federal para criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, com sede na Capital Federal e competência em todo o território nacional; dispõe sobre a composição do Conselho; estabelece que compete ao Conselho o controle da atuação funcional, administrativa e financeira dos tribunais e órgão de contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; fixa as atribuições do Conselho; estabelece que o regimento interno do Conselho deverá prever os instrumentos processuais necessários ao deslocamento de competência fiscalizatória, inclusive preventiva, dos tribunais de contas a esse órgão de controle interno, com preservação das garantias constitucionais asseguradas às partes na jurisdição contenciosa.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 40, de 2013, acrescenta parágrafo ao art. 50 da Constituição Federal para determinar que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar o Procurador-Geral da República, o Presidente do Tribunal de Contas da União, e os Diretores Gerais das Agências Reguladoras, para prestarem pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada, quando as informações e a convocação referirem-se a matérias administrativas dos órgãos que dirigem; ou permitir que as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal encaminhem pedidos escritos de informação às autoridades acima referidas, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 68, de 2013, altera o art. 84 da Constituição Federal dispondo que o Presidente da República terá o prazo de vinte dias para efetivar a nomeação, após aprovação pelo Senado Federal, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, dos Governadores de Territórios, do Procurador-Geral da República, do presidente e dos diretores do Banco Central e outros servidores, quando determinado em lei; para nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União; e para nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 7, de 2014, altera o art. 73 da Constituição Federal para estabelecer que a investidura no cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União somente dar-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 22, de 2015, altera o art. 103-B da Constituição Federal, para incluir os tribunais de contas na composição e na esfera de competência do Conselho Nacional de Justiça.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 35, de 2015, altera o art. 101 da Constituição Federal, para determinar que os Ministros do Supremo Tribunal Federal são escolhidos dentre cidadãos com pelo menos quinze anos de atividade jurídica, a partir de lista tríplice elaborada pelos presidentes dos tribunais superiores e do Tribunal de Contas da União, pelo Procurador-Geral da República e pelo presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. E estabelece prazos para o processo de escolha, mandato de dez anos e inelegibilidade por cinco anos após o término do mandato.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 52, de 2015, altera os arts. 49, 52, 73, 75, 84, 101 e 104 da Constituição Federal, para estabelecer regras para concurso público para preenchimento, por cinco anos, dos mandatos de Ministro do STF, STJ e TCU e de Conselheiros dos Tribunais de Conta Estaduais e Municipais.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 53, de 2015, altera a Constituição Federal para elevar para cinquenta e cinco anos a idade mínima requerida para a investidura no cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Tribunais Superiores.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 54, de 2015, altera os arts. 73, 101, 104, 107, 111-A, 115, 119, 120, 123 e 125 da Constituição Federal, para elevar a idade mínima requerida para a investidura no Tribunal de Contas da União (para 50 anos), Supremo Tribunal Federal (para 55 anos), nos Tribunais Superiores (para 50 anos), nos Tribunais Regionais Federais, nos Tribunais Regionais do Trabalho, nos Tribunais Regionais Eleitorais e nos Tribunais de Justiça dos Estados (para 45 anos).

A Proposta de Emenda à Constituição n° 139, de 2015, altera a Constituição Federal para disciplinar a escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Congresso Nacional.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 145, de 2015, altera o art. 73 da Constituição Federal para estabelecer a realização de estágio de duração mínima de um ano em atividades de planejamento e gestão de obras públicas, no âmbito do Poder Executivo, como condição

para a aprovação em estágio probatório dos auditores e dos demais servidores da área fim do Tribunal de Contas da União.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 150, de 2015, altera o inciso I do § 1° do art. 166 da Constituição para estabelecer o prazo de sessenta dias, contados a partir da manifestação do Tribunal de Contas da União, para a Comissão Mista de Orçamento examinar e emitir parecer sobre as contas anuais do Presidente da República.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 1, de 2016, dispõe sobre critérios técnicos para a escolha de Ministros do Tribunal de Contas da União.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 40, de 2016, cria condições para o Congresso Nacional dispor sobre a aplicação de normas simétricas aos Tribunais de Contas dos entes federados, visando estabelecer diretrizes fundamentais e assegurar as garantias processuais às partes sujeitas ao julgamento de contas; define as atribuições dos agentes que conduzem a instrução e o julgamento do processo de controle externo a cargo do TCU e demais Tribunais de Contas.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 2, de 2017, fortalece o regime jurídico dos Tribunais de Contas para deixar expresso no texto constitucional que eles são órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 8, de 2017, altera a Constituição Federal para garantir expressamente a participação de pessoas de ambos os sexos nas listas tríplexes e sêxtuplas destinadas à escolha dos membros dos tribunais judiciários, dos tribunais de contas e dos Procuradores-Gerais do Ministério Público.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 13, de 2017, estabelece critérios para a nomeação de ministros do Tribunal de Contas da União e tribunais superiores do Poder Judiciário e assegura a alternância de sexo nessa nomeação.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 22, de 2017, propõe a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), enquanto instrumento de aprimoramento da função constitucional desses órgãos, assim como pela modificação na sua forma de composição, com incremento do rigor e do detalhamento dos critérios e dos requisitos para a investidura dos seus membros; inclui, entre as matérias de competência legislativa privativa da União, a edição de



um diploma processual de controle externo de caráter nacional, de iniciativa privativa do Tribunal de Contas da União.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 26, de 2017, determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de avaliação de políticas públicas, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, que avaliará a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações governamentais; fornecerá subsídios técnicos para a formulação de novas políticas públicas; observará o princípio da periodicidade; e, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de cada Poder.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 46, de 2017, estabelece prazo de 60 dias após o envio de parecer do Tribunal de Contas da União para a votação das contas do Presidente da República, impondo a realização de audiência pública com a presença do relator das contas no Tribunal e do titular da Advocacia-Geral da União.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 2, de 2018, pretende a profissionalização do controle de contas públicas pelos Tribunais de Contas e órgãos correlatos, eliminando as indicações políticas.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 11, de 2018, eleva para 70 anos a idade máxima para a escolha e nomeação de membros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União.

O conteúdo das PECs apresentadas permite o seu agrupamento em três grupos: (i) as propostas que modificam a composição e o sistema de escolha dos membros do Tribunal de Contas da União; (ii) as propostas que tratam do controle das atividades exercidas pelo TCU; e (iii) as propostas que modificam as competências do Tribunal.

### **3.1.1. Propostas de Emenda à Constituição sobre a composição do TCU**

São treze as propostas que tratam da composição do TCU: PEC n° 18, de 2012; PEC n° 68, de 2013; PEC n° 7, de 2014; PEC n° 52, de 2015; PEC n° 53, de 2015; PEC n° 54, de 2015; PEC n° 139, de 2015; PEC n° 145, de 2015; PEC n° 1, de 2016; PEC n° 8, de 2017; PEC n° 13, de 2017; PEC n° 22, de 2017; PEC n° 2, de 2018, e PEC n° 11, de 2018.

A PEC nº 68, de 2013 demonstra a preocupação do Senado Federal com o atraso na nomeação de autoridades, dentre as quais se encontram os Ministros do TCU. Para isso, obriga o Presidente a efetivar a nomeação dentro do prazo de vinte dias contados da aprovação do indicado na sabatina<sup>92</sup>.

A PEC nº 53, de 2015, a PEC nº 54, de 2015, e a PEC nº 11, de 2018, tratam da idade dos indicados para ocuparem cargos relevantes, inclusive o de Ministro do TCU. A PEC nº 53, de 2015, define que os indicados devem ter entre cinquenta e cinco e sessenta e cinco anos de idade<sup>93</sup>; a PEC nº 54, de 2015, entre cinquenta e sessenta e cinco<sup>94</sup>; e a PEC nº 11, de 2018, entre trinta e cinco e setenta<sup>95</sup>.

As PEC nº 8, de 2017 e PEC nº 13, de 2017 são iniciativas que buscam garantir representatividade de gênero na composição do TCU. A PEC nº 8, de 2017 obriga que a lista tríplice elaborada para indicação na vaga reservada aos auditores e membros no Ministério Público de Contas seja composta por pessoas de ambos os sexos<sup>96</sup>. Já a PEC nº 13, de 2017 obriga que as nomeações de Ministros do TCU se deem, alternadamente, entre homens e mulheres<sup>97</sup>.

Por fugirem do escopo desta pesquisa, não será aprofundado o estudo dos argumentos que justificam essas seis propostas. Focaremos o estudo nas PEC nº 18, de 2012, PEC nº 7, de 2014, PEC nº 52, de 2015, PEC nº 139, de 2015, PEC nº 145, de 2015, PEC nº 1, de 2016, PEC nº 13/2017, PEC nº 22, de 2017 e PEC nº 2, de 2018, as quais mostram que o Senado Federal tem interesse em melhorar a qualificação dos membros do TCU.

---

<sup>92</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 68, de 2013*. Autor Senador Eduardo Amorim. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115479>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>93</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 2015*. Autor Senador Raimundo Lira. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121071>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>94</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 2015*. Autor Senador Raimundo Lira. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121203>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>95</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2018*. Autor Senador José Serra. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133729>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>96</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2017*. Autora Senadora Marta Suplicy. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128252>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>97</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2017*. Autor Senador Eduardo Lopes. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128563>. Acesso em: 3/9/2018.

A PEC nº 18, de 2012, que tem como primeiro signatário o Senador Mozarildo Cavalcanti e tem como fundamento a necessidade de combater a corrupção, e para isso exige “Ficha Limpa”<sup>98</sup> dos membros e servidores do TCU<sup>99</sup>.

A PEC nº 1, de 2016, encabeçada pelo Senador Lindbergh Farias constata que a forma de escolha livre de seis vagas pelo Congresso Nacional é problemática, por estar servindo para “premiar” políticos em fim de carreira, ou que almejam fazer de um Tribunal de Contas uma escala para retornarem à política partidária<sup>100</sup>. Esse cenário, pondera, trouxe “reflexos políticos dentro de um órgão que deve ser eminentemente técnico, uma vez que a escolha, à exceção do Auditor e do membro do Ministério Público, tem recaído somente sobre político, com comprometimentos políticos, comprometendo a sua atuação na Corte de Contas”<sup>101</sup>. E conclui, na justificção:

Buscou-se assegurar o universalismo na escolha dos Ministros, de forma a fortalecer a instituição. Porém, o atributo do universalismo, no caso dos tribunais de contas, sofre o constrangimento da discricionariedade da escolha dos seus conselheiros – ou ministros, como no caso do TCU.<sup>102</sup>

Além disso, o parlamentar questiona a independência política do Tribunal, uma vez que “não se concebeu a isenção necessária para que o TCU pudesse ser um órgão meramente técnico”, então, “ao se examinar o grau de independência dos membros do TCU, escolhidos tanto pelo Presidente de República como pelos Deputados e Senadores, muito dificilmente chegar-se-á a outra conclusão que não passe pelo clientelismo”<sup>103</sup>. Por essa razão, propõe que os indicados não possam ter exercido mandato eletivo nos últimos cinco anos.

A PEC nº 13, de 2017, assinada inicialmente pelo Senador Eduardo Lopes, vai na mesma linha da PEC nº 1, de 2016. Para o autor, é equivocado o sistema atual de nomeação, seja por indicação do Presidente da República, seja por indicação do Congresso Nacional, em

---

<sup>98</sup> Exige que não recaia sobre os indicados as causas de inelegibilidades previstas na Lei Complementar nº 64, de 1990, com as alterações promovidas pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 2010).

<sup>99</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2012*. Autor Senador Mozarildo Cavalcanti. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105044>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>100</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2016*. Autor Senador Lindbergh Farias. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1395727&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>101</sup> Idem, ibidem.

<sup>102</sup> Idem, ibidem.

<sup>103</sup> Idem, ibidem.

razão de o constituinte não ter previsto “o vínculo funcional e político, às vezes longo, entre a pessoa nomeada e a autoridade que faz essa nomeação”<sup>104</sup>.

Tornou-se praxe a escolha de ministros dos tribunais superiores e das cortes de contas dentre profissionais que prestaram serviços ao Governo que os nomeia. Não raro, são ocupantes de cargos em comissão ou de função comissionada, ou, ainda, titulares de mandatos eletivos vinculados à base de apoio do Governo.<sup>105</sup>

Para o Senador, é preciso adequar a forma de escolha ao princípio da moralidade, pois a atual metodologia permite que o nomeado julgue de acordo com as conveniências do Governo a que tenha servido<sup>106</sup>. Assim, sugere mudança na Constituição para impedir a nomeação de quem tenha exercido mandato eletivo ou ocupado, nos dois anos anteriores, cargo em comissão ou função de confiança, em órgão ou entidade da administração direta ou indireta, em qualquer dos Poderes.

As demais propostas se referem à qualificação técnica da composição do TCU.

A PEC nº 7, de 2014 foi apresentada pelo Senador Alvaro Dias e a primeira frase da justificção é: “O controle externo constitui-se em uma das principais missões institucionais que se pode ter no sentido de fiscalizar o uso dos recursos públicos”<sup>107</sup>. Com o objetivo de aprimorar o controle externo, o autor entende que a melhor maneira de escolher os Ministros do TCU é por concurso público, dado que a forma livre de escolha tem demonstrado que os interesses atendidos não são os republicanos, mas sim o daqueles que fizeram a escolha<sup>108</sup>, de modo que isso “pode vir a comprometer a eficiência e eficácia daquela Corte, a qual tem respondido com denodo às demandas da sociedade”<sup>109</sup>. E conclui:

É inadmissível que o plenário do TCU seja composto de uma forma em que a competência e profissionalismo não sejam os elementos a nortear tal processo. Ressalto que, com a presente reforma, mantenho a sabatina dos pleiteantes ao cargo no Senado Federal e estabelecimento, para garantir a qualidade do processo seletivo, que a banca julgadora final do concurso, em sua fase de titulação, seja composta por ministros do Superior Tribunal de Justiça. Acreditamos que

---

<sup>104</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2017*.

<sup>105</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>106</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>107</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2014*. Autor Senador Alvaro Dias. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/116877>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>108</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>109</sup> Idem, *ibidem*.

o itinerário seletivo proposto resguarda os mais nobres interesses republicanos.<sup>110</sup>

Em sentido semelhante, a PEC nº 52, de 2015, protocolada pelo Senador Reguffe, entende ser necessária a preservação do TCU de influências políticas<sup>111</sup>. E afirma, retomando a lição de Montesquieu:

Não se pode aceitar que as partes de um processo elejam ou indiquem aqueles que julgarão as suas causas. Tampouco se pode aceitar que os Chefes do Poder Executivo, das diversas esferas do Poder Público no Brasil, escolham os juízes que analisarão e julgarão a regularidade de suas gestões e de suas contas. Neste passo, parafraseando Montesquieu, tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos princípios, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos.<sup>112</sup>

Tentando evitar a propagação desse problema, o Senador sugere mandato de cinco anos para os Ministros, após escolha mediante concurso público.

A Senadora Rose de Freitas é a primeira subscritora da PEC nº 2, de 2018, que pretende a “profissionalização do controle de contas públicas pelos Tribunais de Contas e órgãos correlatos, eliminando, pura e simplesmente, as indicações políticas”<sup>113</sup>. Para a parlamentar, é necessário despolitizar as instâncias de controle e a melhor maneira de fazê-lo seria exigir concurso público para sete do nove Ministros do TCU, ao passo que os outros dois seriam indicados na vaga reservada aos auditores e aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal<sup>114</sup>.

A PEC nº 139, de 2015 foi iniciada pela Senadora Vanessa Grazziotin e diminui a discricionariedade do Congresso na escolha dos Ministros do TCU, obrigando que quatro dentre as seis indicações sejam feitas alternadamente dentre auditores e membros do Ministério

---

<sup>110</sup> Idem, ibidem.

<sup>111</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 52, de 2015*. Autor Senador Reguffe. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1400535&ts=1529331751406&disposition=inline&ts=1529331751406>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>112</sup> Idem, ibidem.

<sup>113</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2018*. Autora Senadora Rose de Freitas. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7630986&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>114</sup> Idem, ibidem.

Público junto ao Tribunal<sup>115</sup>. A Senadora entende que a ausência de parâmetro para escolha do Parlamento afasta o TCU de seu perfil técnico<sup>116</sup>. De todo modo, entende que é importante a participação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo de escolha, porém, desde que “seja feita sob diretrizes que conduzam a aprimorar o perfil técnico e isento do TCU”<sup>117</sup>.

A PEC nº 145, de 2015 do Senador Otto Alencar preocupa-se com a atuação prática do TCU e busca evitar a paralisação desnecessária de obras<sup>118</sup>. Para o autor, é preciso aperfeiçoar o funcionamento do Tribunal, pois “observa-se que, muitas vezes, os auditores e demais servidores da área fim dos tribunais de contas, ainda que com formação técnica sólida, carecem de experiência prática para o desempenho de suas relevantíssimas atribuições”<sup>119</sup>. A falta de experiência prática levaria, na visão do Senador, a uma atuação perigosa do TCU:

Esse fato faz com que esses servidores acabem tendo alguma dificuldade em entender os procedimentos ligados às atividades de planejamento e gestão de obras públicas e, algumas vezes, acabem criando problemas desnecessários para a Administração Pública. Ora, efetivamente, é fundamental que não se paralise obras públicas sem necessidade, uma vez que isso, na prática, gera mais custos, onerando os cidadãos, que sofrem também com o próprio atraso na realização de serviços que lhes são fundamentais.<sup>120</sup>

Para evitar o problema, a proposta exige, como condição para a aprovação em estágio probatório dos auditores e dos demais servidores da área fim do Tribunal de Contas da União, a realização de estágio de duração mínima de um ano em atividades de planejamento e gestão de obras públicas, no âmbito do Poder Executivo.

A PEC nº 22, de 2017, que tem como primeiro signatário o Senador Cassio Cunha Lima, exige que todos os indicados tenham mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija formação em nível superior em áreas de conhecimentos

---

<sup>115</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 139, de 2015*. Autora Senadora Vanessa Grazziotin. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1396657&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>116</sup> Idem, ibidem.

<sup>117</sup> Idem, ibidem.

<sup>118</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 145, de 2015*. Autor Senador Otto Alencar. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1396461&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>119</sup> Idem, ibidem.

<sup>120</sup> Idem, ibidem.

jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública<sup>121</sup>. Entende o autor que o modelo atual pode ser considerado avançado, porém, é preciso reconhecer as críticas da sociedade, uma vez que por esse sistema há uma “abertura para a ingerência de interesses particulares e de influências antirrepublicanas, sobretudo em vista da vagueza de conceitos sobre os quais se assentam os critérios para preenchimento dos cargos”<sup>122</sup>. Por esse motivo, a proposição que subscreve suprime a indicação do Presidente da República para os membros do Tribunal e define que o próprio Tribunal de Contas da União escolherá, a partir de lista tríplice formada pelos integrantes da carreira, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, alternadamente: três Ministros dentre os Ministros Substitutos integrantes da carreira; um Ministro dentre os membros do Ministério Público de Contas; e um Ministro dentre os Auditores de Controle Externo do Tribunal, nomeados em decorrência de concurso público há pelo menos 10 anos. Desse modo, “o preenchimento de tais vagas ficaria inteiramente livre da influência dos órgãos e poderes fiscalizados pelos Tribunais de Contas”<sup>123</sup>.

### **3.1.2. Propostas de Emenda à Constituição sobre o controle da atividade do TCU**

São cinco as propostas que tratam sobre o controle da atividade do TCU: PEC nº 6, de 2013; PEC nº 40, de 2013; PEC nº 30, de 2014; PEC nº 22, de 2015; PEC nº 2, de 2017; e PEC nº 22, de 2017.

A PEC nº 6, de 2013, a PEC nº 22, de 2015 e a PEC nº 22, de 2017, tratam da fiscalização funcional do TCU.

A PEC nº 22, de 2015, do Senador Roberto Rocha, objetiva incluir o Tribunal na “jurisdição” do Conselho Nacional de Justiça. Para o autor, é necessário ampliar o controle social sobre o TCU<sup>124</sup>, mas sem que isso onere os cofres públicos. Por isso, sugere, para a tarefa, a participação do CNJ, que já tem sua estrutura concretizada.

---

<sup>121</sup> A PEC nº 22, de 2017, promove uma verdadeira reforma no sistema de controle de contas. As demais disposições da proposta serão referidas em momento oportuno.

<sup>122</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2017*. Autor Senador Cassio Cunha Lima. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5333659&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>123</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>124</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2015*. Autor Senador Roberto Rocha. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1401957&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

A PEC nº 6, de 2013 e a PEC nº 22, de 2017 propõem a criação de um Conselho Nacional do Tribunal de Contas.

A PEC nº 6, de 2013 tem como primeiro signatário o Senador Eduardo Amorim, o qual entende que:

É cediço que o funcionamento dos Tribunais de Contas no Brasil está exposto a críticas, não só pela excessiva contaminação política que se registra quando da suas composições como também pela permeabilidade que vem apresentando aos grupos de pressão, muitas vezes representativos de interesses escusos.<sup>125</sup>

Para ele, o “cumprimento das elevadas atribuições de órgãos auxiliares de controle externo que lhes são constitucionalmente cometidas”<sup>126</sup> está contaminado e “exige providências para preservar, garantir e, quando necessário, recuperar a exação, a probidade e a seriedade no trato da coisa pública por essas Cortes administrativas”<sup>127</sup>.

Por sua vez, a citada PEC nº 22, de 2017, encabeçada pelo Senador Cassio Cunha Lima, propõe a criação de um Conselho como instrumento para “fortalecer a coordenação entre os Tribunais de Contas, oferecendo os fundamentos para a estruturação de um verdadeiro sistema, que [...] vem assegurar a uniformidade do controle administrativo, financeiro e disciplinar desses mesmos órgãos”<sup>128</sup>.

A PEC nº 40, de 2013, do Senador Fernando Collor, autoriza o Congresso Nacional a convocar Ministro do TCU para prestar informações referente a matérias administrativas. Segundo o Senador, o sistema brasileiro de freios e contrapesos conferiu ao Congresso “não somente a função legislativa, mas, igualmente, a função fiscalizadora da atuação da Administração Pública”<sup>129</sup>, e, por essa razão o Parlamento pode requisitar informações ou convocar para depoimentos os Ministros de Estado e titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. No contexto da função fiscalizadora, o Congresso

---

<sup>125</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2013*. Autor Senador Eduardo Amorim. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1407365&ts=1531167805584&disposition=inline&ts=1531167805584>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>126</sup> ID. *Idem*.

<sup>127</sup> ID. *Idem*.

<sup>128</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2017*.

<sup>129</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2013*. Autor Senador Fernando Collor. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1406434&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.



exerce o controle externo por suas Comissões e pelo Plenário, auxiliado ou não pelo TCU. Assim, conclui o autor: “É notório, portanto, que a função fiscalizadora do Congresso abrange qualquer órgão da administração direta ou indireta e para tanto o Legislativo dispõe de instâncias e instrumentos para exercer essa atribuição constitucional”<sup>130</sup>. Com efeito, segundo o Senador “o Tribunal de Contas da União (TCU) não é um Poder, constituindo-se em auxiliar do Legislativo [...] e [está], sim, submetidos às regras de fiscalização do Congresso Nacional”.

O Presidente do Senado Federal, Senador Eunício Oliveira, apresentou a PEC nº 2, de 2017, que define expressamente o Tribunal de Contas da União como órgão permanente e essencial ao controle externo da administração pública<sup>131</sup>. Segundo o autor, há uma grave lacuna no ordenamento brasileiro a respeito dos Tribunais de Contas:

Nota-se grande insegurança no sistema de controle externo, essencial à fiscalização e ao combate à corrupção tão reclamado pela sociedade nos dias atuais. Infelizmente, não é raro que existam abusos por parte de governos em tentar fragilizar o regime jurídico, estrutura e funcionamento desses órgãos mediante diversos expedientes, como a extinção de cargos e órgãos respectivos ou fortes cortes orçamentários injustificados.

Têm se tornado rotina no País notícias dando conta de tentativas de criação ou de extinção de Tribunais de Contas Municipais pelas Assembleias Legislativas ou Governos Estaduais em virtude somente dos interesses políticos da ocasião, o que tem atentado contra a segurança jurídica do sistema nacional de controle de contas públicas, submetendo-o a uma constante tensão e submissão a interesses políticos locais.<sup>132</sup>

O Senador reconhece o entendimento do STF sobre a autonomia do TCU e entende que, para solucionar o problema de insegurança identificado, relativamente às tentativas de fragilização do sistema de controle externo, é necessário ampliar essa autonomia para que os tribunais de contas possam “desempenhar suas atribuições sem o temor de represálias indevidas, especialmente por parte dos órgãos e entidades fiscalizados”, de modo que “se evitem arbítrios no dia a dia dessas instituições, assegurando a continuidade de seus trabalhos”<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>131</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2017*. Autor Senador Eunício Oliveira. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4984375&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>132</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>133</sup> Idem, *ibidem*.

### 3.1.3. Propostas de Emenda à Constituição sobre as competências do TCU

São oito as propostas que tratam das competências do TCU: PEC nº 13, de 2012; PEC nº 150, de 2015; PEC nº 35, de 2015; PEC nº 40, de 2016; PEC nº 22, de 2017; PEC nº 26, de 2017; PEC nº 46, de 2017; e PEC nº 2, de 2018.

A PEC nº 13, de 2012 busca colocar à disposição do TCU as informações bancárias, patrimoniais e fiscais dos candidatos a cargos eletivos após o registro da candidatura<sup>134</sup>.

A PEC nº 35, de 2015 modifica a forma de indicação dos membros do Supremo Tribunal Federal e insere o Tribunal de Contas da União no rol dos órgãos ouvidos no processo de escolha<sup>135</sup>.

Essas duas propostas fogem ao tema do presente estudo, de modo que a análise das justificações será focada nas iniciativas que tratam da atividade-fim do Tribunal.

A PEC nº 26, de 2017, assinada inicialmente pela Senadora Maria do Carmo Alves, institui um sistema de avaliação de políticas públicas a ser realizado com auxílio do Tribunal de Contas da União<sup>136</sup>. De acordo com a autora, no Brasil não existe uma cultura de avaliação das políticas públicas<sup>137</sup>. Embora a justificação da proposta não trate especificamente do papel do Tribunal de Contas da União, o relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, Senador Antonio Anastasia, fez constar em seu relatório considerações acerca do TCU:

O caso do TCU é distinto, pois suas funções de fiscalização se dão no âmbito do controle externo da Administração Pública. Ademais, foi decisão do constituinte originário incluir, entre suas atribuições, a realização de auditorias operacionais. Nesse mister, como mencionamos, a Corte opera dentro dos propósitos dos autores da PEC, mas tudo depende de solicitações episódicas do Congresso Nacional ou do plano de ações formulado pelo próprio TCU. De seu turno, a PEC se limita a prever que o sistema de avaliação de políticas públicas contará com o auxílio do Tribunal. Em nossa visão, a realização de auditorias operacionais poderia ser mais bem regulada pelo Texto

<sup>134</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2012*. Autor Senador Cristovam Buarque. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/104576>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>135</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 35, de 2015*. Autor Senador Lasier Martins. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/120337>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>136</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2017*. Autora Senadora Maria do Carmo Alves. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5376774&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>137</sup> Idem, ibidem.

Constitucional. Propomos, pois, seja alterado o art. 71 da Carta Magna, para determinar que o TCU acompanhe, mediante auditorias operacionais, políticas específicas selecionadas pelo legislador na lei do plano plurianual. Tal acompanhamento terá por objetivo avaliar a economicidade, efetividade, eficácia e eficiência de tais políticas, bem como fornecer subsídios técnicos aos órgãos formuladores e executores para o seu aperfeiçoamento.<sup>138</sup>

Assim, o relator propôs significativas mudanças e pôs o TCU em um papel central no sistema de avaliação de políticas públicas, tal qual o seu mister constitucional, prevendo que o Tribunal realize, mediante auditorias operacionais, o acompanhamento de longo prazo de políticas públicas especificadas no plano plurianual, com o objetivo de avaliar a sua economicidade, efetividade, eficácia e eficiência, bem como fornecer subsídios técnicos aos órgãos formuladores e executores para o seu aperfeiçoamento<sup>139</sup>.

A PEC nº 150, de 2015, a PEC nº 40, de 2016 e a PEC nº 46, de 2017 tratam da atividade de fiscalização das contas do Presidente da República pelo TCU.

Subscrita, em primeiro lugar, pela Senadora Lúcia Vânia, a PEC nº 150, de 2015 estabelece prazo de sessenta dias a partir da manifestação do Tribunal de Contas da União para a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República. Entende a Senadora que há disparidade no texto constitucional, uma vez que apenas essa Comissão Mista não possui prazo para apreciar as contas presidenciais, ao passo que o Presidente deve prestá-las em sessenta dias e o TCU apreciá-las em sessenta dias<sup>140</sup>. Para a parlamentar, o Congresso Nacional tem deixado de exercer sua função fiscalizadora: “A demora na análise das contas de governo por parte da CMO tem contribuído para que o Congresso Nacional deixe de exercer, tempestivamente, sua atribuição constitucional de julgar as contas anuais do Presidente da República”<sup>141</sup>.

A PEC nº 40, de 2016, do Senador Ricardo Ferraço, define o prazo de sessenta dias para o Congresso Nacional julgar as contas do Presidente da República, após o recebimento do

---

<sup>138</sup> BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. *Relatório sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2017*. Relator Senador Antonio Anastasia. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7197477&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>139</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>140</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 150, de 2015*. Autora Senadora Lúcia Vânia. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1396196&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>141</sup> Idem, *ibidem*.

parecer do TCU, prevendo o trancamento da pauta no caso de descumprimento do prazo, para “entregar à sociedade o produto de uma das principais funções do Poder Legislativo, que é julgar as contas anuais do governante eleito”<sup>142</sup>.

Na mesma linha, a PEC nº 46, de 2017, da Senadora Vanessa Grazziotin, proíbe a aprovação da Lei Orçamentária Anual antes da votação das contas presidenciais do ano anterior<sup>143</sup>. A Senadora também se refere à ausência de prazo para o Congresso apreciar as contas e afirma que essa “omissão desprotege o cidadão, na medida em que as contas passam anos e mais anos sem o devido julgamento, especialmente na esfera federal”<sup>144</sup>. Além disso, propõe alguns questionamentos:

- 1) Teria o Congresso de vários anos à frente, afastado dos fatos e dos elementos políticos envolvidos, condições de julgar contas de governantes antigos?
- 2) Tal julgamento teria ou poderia ter algum efeito jurídico, de modo a implicar em sanções aos ex-governantes, no caso de rejeição das contas?
- 3) Não teria o Congresso sido conivente com o mau governante, no caso de rejeição extemporânea das contas, pois, se o julgamento tivesse ocorrido oportunamente, os desvios teriam sido constatados e corrigidos a tempo?<sup>145</sup>

Para a Senadora, há a necessidade de se estipular um prazo para o Congresso Nacional avaliar as contas, bem como definir uma consequência para o caso de descumprimento.

A PEC nº 40, de 2016 e a PEC nº 22, de 2017 dedicam-se às normas de controle externo.

A PEC nº 40, de 2016 estabelece competência concorrente para a União, os Estados e o Distrito Federal legislarem sobre *processo de controle externo*<sup>146</sup>. Segundo seus autores, os processos de controle externo são “instrumentos necessários e condicionantes da boa ou má fiscalização das finanças públicas, a requererem especial atenção do Congresso Nacional para

---

<sup>142</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2016*. Autor Senador Ricardo Ferraço. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4331692&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>143</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 46, de 2017*. Autora Senadora Vanessa Grazziotin. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7341968&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

<sup>144</sup> Idem, ibidem.

<sup>145</sup> Idem, ibidem.

<sup>146</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2016*.

as suas peculiaridades”<sup>147</sup>. Destarte, defendem a criação de uma norma geral de processo para os tribunais de contas:

A existência de uma norma geral de processo para os Tribunais de Contas que regule os aspectos principiológicos contribuirá significativamente para uma maior aproximação dos métodos de fiscalização financeira atualmente em prática, o que proporcionará ganhos de eficiência para o Poder Público e maior segurança jurídica para os administrados, especialmente àqueles que, pelas mais variadas circunstâncias, devem prestar contas a mais de um Tribunal<sup>148</sup>.

A proposta ainda prevê a edição de lei complementar de iniciativa do TCU para tratar da organização do Tribunal, de modo a melhor organizar as carreiras que compõem os quadros técnicos, afirmando a auditoria de controle externo como “órgão de instrução de caráter permanente que integra a estrutura institucional das Cortes de Contas, ao qual incumbe a função de executar as auditorias, inspeções de demais procedimentos fiscalizatórios da competência do Tribunal referida no art. 71 da Constituição de 1988”<sup>149</sup>.

Conforme citado, a PEC nº 22, de 2017 prevê a criação de um “Conselho” para os tribunais de contas, define a competência para o próprio TCU escolher cinco dos seus nove ministros e, além disso, federaliza as normas de controle externo, atribuindo à União competência privativa para legislar sobre o tema<sup>150</sup>. Segundo seus signatários, o Conselho seria, “além de órgão de supervisão administrativa, orçamentária, financeira e disciplinar, um agente de uniformização da atividade-fim dos Tribunais de Contas, no que tange às questões de manifesta relevância nacional, sobre as quais haja reconhecida controvérsia acerca de interpretação normativa”<sup>151</sup>. Ademais, a competência federal para editar leis sobre processo de controle externo visaria à criação de um “Código de Processo de Contas”<sup>152</sup>.

---

<sup>147</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>148</sup> Idem, *ibidem*. Nesse ponto da justificção, parece haver contradição entre o proposto no texto da PEC (competência concorrente para a União, os Estados e o Distrito Federal legislarem sobre processo de controle externo) e sua fundamentação.

<sup>149</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>150</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2017*.

<sup>151</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>152</sup> Idem, *ibidem*.

**3.2. As propostas de emenda à Constituição apresentadas no âmbito do Senado Federal permitem identificar se essa Casa tem o objetivo de aprimorar o exercício da função fiscalizadora do Tribunal de Contas da União ou, ao contrário, de limitá-la o alcance da atuação?**

Expostos os argumentos em que se baseiam as propostas de emenda à Constituição identificadas como pertinentes ao tema desta pesquisa, passamos à análise delas, em bloco, utilizando, como parâmetro, as definições apresentadas no Capítulo 1 e no Capítulo 2.

Sobre a **escolha política dos Ministros do TCU**, os Senadores argumentam que: (i) fere a independência do Tribunal (PEC nº 1, de 2016); (ii) torna a Corte suscetível a pressões políticas (PEC nº 6, de 2013); (iii) fere a separação dos Poderes (PEC nº 52, de 2015); (iv) contradiz o princípio da moralidade (PEC nº 18, de 2012 e PEC nº 13, de 2017); (v) contamina um órgão técnico (PEC nº 1, de 2016, PEC nº 22, de 2017, PEC nº 2, de 2018); (vi) torna o TCU menos eficiente (PEC nº 7, de 2014). Sobre o corpo técnico, argumentam que: (vii) a falta de experiência conduz a uma atuação temerária do TCU (PEC nº 145, de 2015); e (viii) há necessidade de manter exclusivamente técnica a unidade técnica — Auditoria de Controle Externo (PEC nº 40, de 2016).

Em nosso entendimento, o Senado, com essas propostas, parece ter diagnosticado que as escolhas políticas não fazem bem ao exercício da função fiscalizadora. Para nós, isso significa a percepção de que a atual forma de composição do TCU, de viés político, gera um problema semelhante àquele que acabou por gerar, historicamente, a necessidade de uma Corte de Contas: a compreensão de que o Parlamento, eminentemente político, não tem condições avaliar o uso das receitas públicas.

Lembramos, conforme explanado no Capítulo 1, que as Cortes de Contas surgem em um momento de evolução do objeto da fiscalização contábil e orçamentária, quando o Parlamento percebe que seu corpo político não tem condições de realizar, por si, a função fiscalizadora.

A Constituição de 1988 previu um órgão tecnicamente qualificado para realizar o controle externo. Essa a razão da institucionalização e das competências do TCU. Entretanto, parece haver uma contradição no texto constitucional: ao mesmo tempo em que reconheceu — e, assim, tornou — mais complexa a atividade de controle (como consequência da complexificação do seu objeto), definiu a composição do Tribunal com a maioria de indicados políticos (são sete membros, sendo um indicado livremente pelo Presidente da República e dois

livremente pelo Congresso). Disso decorre a contaminação de um órgão técnico, que gera menor eficiência e o torna permeável a pressões políticas.

À vista das PECs analisadas, a solução vislumbrada pelo Senado consistiria, nesse sentido, na modificação da sistemática de escolha dos membros do Tribunal.

A PEC nº 40, de 2016, no entanto, propõe a criação de um “TCU dentro do TCU”. Reconhece-se que o atual Tribunal de Contas da União guarda semelhança com o Parlamento, pois é majoritariamente composto de políticos sem qualificação técnica para realizar a fiscalização contábil e financeira. Desse modo, a proposição parece tentar reprisar o processo histórico citado no Capítulo 1, ao criar uma unidade técnica para realizar essa função: a “Auditoria de Controle Externo”. Vale conferir, nesse particular, o texto proposto:

**Art. 73-A.** Lei complementar de iniciativa do Tribunal de Contas da União disporá, no mínimo, sobre: [...]

III - a auditoria de controle externo, órgão de instrução do Tribunal de caráter permanente, constituído exclusivamente por auditores de controle externo de carreira e, se houver, por servidores ocupantes de cargo efetivo concursados para o exercício de atividades auxiliares de controle externo; [...]

V - independência e demais prerrogativas institucionais dos agentes investidos nos cargos mencionados no inciso II deste artigo, assim como hipóteses de suspeição, impedimento e vedações a condutas que possam gerar conflito de interesses com o exercício da função de controle externo.<sup>153</sup>

Essa ampliação das garantias da “Auditoria de Controle Externo” seria uma maneira de corrigir a influência política que afeta o Tribunal.

Mais do que isso, porém, as indicações políticas revelam um delicado acordo com a própria separação dos Poderes: permitir que os fiscalizados escolham os fiscalizadores é similar à situação condenada por Montesquieu, e referida no Capítulo 1, qual seja, o controle sendo exercido por pessoas ligadas aos controlados.

Por fim, a escolha política também pode afetar a independência do TCU, tal qual citada no Capítulo 2, por ficar evidenciada a vinculação informal entre os membros do Tribunal e os que por ele são fiscalizados.

Numa conclusão parcial, podemos apontar que o Senado, com as PECs examinadas, quer melhorar a composição do TCU, tornando o método de escolha de seus membros mais

---

<sup>153</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2016*.

técnico e menos político, inclusive por meio da criação de um corpo mais bem qualificado e politicamente desvinculado para exercer a função fiscalizadora do Estado.

Sobre as **competências do TCU**, o Senado, com as PECs analisadas, considera que: (i) o Brasil carece de um sistema de avaliação de políticas públicas e o órgão mais adequado para coordenar essa tarefa é o TCU (PEC nº 26, de 2017); (ii) no julgamento das contas anuais do Presidente da República, a função fiscalizadora é exercida de modo incompleto, pois o TCU cumpre seu papel, mas o Congresso, não, de modo que é preciso estabelecer prazo para o Parlamento fazer a parte que lhe compete (PEC nº 150, de 2015); (iii) deve-se definir uma consequência para o caso de descumprimento do referido prazo (PEC nº 40, de 2016 e PEC nº 46, de 2017); (iv) é necessário criar um “Conselho” para os tribunais de contas, pois não há um órgão de uniformização de controle externo (PEC nº 22, de 2017); (v) é necessário padronizar o controle externo brasileiro por meio de legislação federal (PEC nº 22, de 2017).

Podemos dividir os argumentos a respeito das competências em três pontos.

Em primeiro lugar, a *avaliação das contas anuais do Presidente da República*. Trata-se da função fiscalizadora em seu núcleo mais essencial. Conforme vimos no Capítulo 1, os tribunais de contas surgem da necessidade de avaliação dos gastos promovidos pelo Executivo, quando o Parlamento se mostra tecnicamente incapaz de fazê-lo. A Constituição de 1988, no entanto, manteve a palavra final com o Congresso Nacional, com o auxílio do TCU. Não obstante, hoje verifica-se que o Parlamento não exerce o seu papel. As PEC nº 150, de 2015, PEC nº 40, de 2016 e PEC nº 46, de 2017 citam o caso das contas do Presidente Collor que ainda estão pendentes de apreciação<sup>154</sup>. De modo semelhante, o tratamento dado aos Avisos do TCU, conforme citado no Capítulo 2, demonstra que o Poder Legislativo brasileiro tem aberto mão da sua competência fiscalizadora.

Em nova conclusão parcial, concluímos que o Senado reconhece o trabalho feito pelo TCU, porém, num outro plano, percebe que o Congresso Nacional está em falta com o exercício da função fiscalizadora e que isso precisa ser aprimorado, mediante a criação de mecanismos de responsabilização do próprio Congresso, quando este for omissivo.

Em segundo lugar, a *ampliação de competências*. Como explicado no Capítulo 1, o objeto do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União é cada vez mais

---

<sup>154</sup> PEC nº 150, de 2015, PEC nº 40, de 2016 e PEC nº 46, de 2017.



complexo e foi superada a noção de que TCU verifica apenas a legalidade de determinados gastos. Essa complexidade do objeto de controle se explicita quando o Senado propõe que o TCU lidere um sistema de avaliação de políticas públicas. A expertise adquirida ao longo dos anos pelo Tribunal consagrou seu papel técnico à frente das mais diferentes formas de avaliação de execução de despesas públicas.

Nesse cenário, o Senado parece ter o desejo de ampliar as competências do Tribunal de Contas da União para incluí-lo nas mais diversas atividades de fiscalização, em especial, a avaliação das políticas públicas.

Em terceiro lugar, as *normas de controle externo*. O controle externo traduz a função fiscalizadora exercida pelo Tribunal de Contas da União. A necessidade de federalização das normas sobre o processo de contas, bem como a possível edição de um “Código de Processo de Contas”, revela que o Senado Federal entende que um órgão técnico como TCU precisa ter normas claras e padronizadas para sua atuação.

Nesse ponto, entendemos que o Senado tem o objetivo de aprimorar o exercício da função fiscalizadora pelo TCU, editando normas padronizadas e autônomas para o processo de controle externo.

Sobre o **controle da atividade do Tribunal**, as PECs induzem que: (i) é necessário ampliar o controle social sobre o TCU por meio da criação de um “Conselho dos Tribunais de Contas” (PEC nº 6, de 2013 e PEC nº 22, de 2017); (ii) o Tribunal de Contas da União é um órgão auxiliar do Congresso Nacional e está submetido à fiscalização do Parlamento (PEC nº 40, de 2013); (iii) é preciso ampliar a autonomia e a independência do TCU, deixando clara no texto constitucional a sua perenidade (PEC nº 2, de 2017).

Nesse tema, contrapõem-se duas correntes: a primeira que defende a submissão do Tribunal de Contas da União ao Congresso Nacional, na condição de órgão auxiliar, e a segunda, que entende ser o TCU um órgão autônomo, permanente e essencial ao Estado.

A justificação da PEC nº 40, de 2013 é inadequada. Conforme vimos no Capítulo 2, o TCU não é um órgão meramente auxiliar. Colocá-lo nessa condição por meio de uma emenda à Constituição se mostraria contrário à relevante posição do Tribunal no sistema de freios e contrapesos brasileiro.

Já a justificação da PEC nº 2, de 2017 é tecnicamente acurada. O Tribunal de Contas da União ganhou, com a Constituição de 1988, um papel de protagonista na função fiscalizadora do Estado, pois, além de auxiliar o Congresso Nacional, possui competências exclusivas que decorrem diretamente do texto constitucional. Assim, sua afirmação como órgão essencial e permanente é compatível com o sistema de freios e contrapesos brasileiro.

Conclui-se que, de um lado, alguns Senadores, embora não pretendam limitar a atividade do Tribunal, defendem que sua natureza jurídica seja reconhecida como um órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional. De outro, há Senadores que primam pela perenidade no Tribunal, desejando que a Constituição contenha uma previsão de seu caráter permanente e essencial. Em um meio termo, há outros Senadores que reconhecem a independência do TCU, mas entendem que há necessidade de avaliar o trabalho realizado e propõe que sua fiscalização se dê por um “Conselho” formado por membros de tribunais de contas.

As PECs analisadas, de todo modo, caminham no sentido de, com menor ou maior alcance, prestigiar a posição e a atuação do Tribunal de Contas da União, ainda que se pretenda fazê-lo por meio de modificações nos critérios de nomeação de seus membros (tornando-os mais rigorosos ou técnicos), da criação de uma unidade técnica (“Auditoria de Controle Externo”) para a fiscalização contábil e financeira do Executivo, da federalização das normas sobre controle externo ou, ainda, da criação de uma instância de “controle do controlador” – expedientes que, na prática, configuram, indiretamente, um reconhecimento ao *status* alcançado pela Corte de Contas da União no delicado concerto dos Poderes.

## CONCLUSÃO

O presente estudo propôs-se a analisar se as propostas de emenda à Constituição sobre o Tribunal de Contas da União que tramitam no Senado Federal têm o objetivo de aprimorar o exercício da função fiscalizadora ou se buscam limitar o alcance da atuação do Tribunal. Trabalhamos com a hipótese inicial de que a missão atribuída pela Constituição ao Congresso Nacional para fiscalizar o Poder Executivo não pode prescindir do Tribunal de Contas da União, de modo que as propostas visam a reforçar e a ampliar as atribuições do TCU, com o aperfeiçoamento do arcabouço legal, melhorando sua eficiência e, por fim, do próprio Legislativo.

No Capítulo 1, investigamos o papel do Tribunal de Contas da União no sistema de freios e contrapesos. Para isso, retornou-se à origem filosófica e histórica da doutrina e da separação dos Poderes, com início nas ideias de Aristóteles, passando por John Locke até chegar a Montesquieu, para concluirmos, com esse último pensador, que a separação das funções do Estado em poderes distintos existe para impedir que os governantes abusem do exercício do Poder. Com efeito, percebemos que, intrínseca à noção de separação dos Poderes está a ideia de um sistema de freios e contrapesos, por meio do qual os Poderes fiscalizam uns aos outros. Com essa base teórica, identificamos, além das funções executiva, judicial e legislativa, mas indissociável dessa última, na teoria e na práxis histórica, a importante função fiscalizadora do Estado. Buscamos traçar, resumidamente, a evolução da interação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, para assentar que a este incumbe a função fiscalizadora. Percebemos, entretanto, que, com o passar do tempo, a atividade de fiscalização sofreu um processo de complexificação, de modo que o Parlamento deixou de ter condições técnicas para realizar, apenas por si, essa função. Foi nesse contexto que surgiram as Cortes de Contas, órgãos técnicos dotados da competência para realizar o chamado “controle externo”.

Passamos, em seguida, ao estudo da evolução da organização estatal brasileira, para verificar como foi adotado, no Brasil, o sistema de freios e contrapesos, em especial no que diz respeito ao Tribunal de Contas da União. Realizamos um esboço histórico das normas constitucionais a respeito da função fiscalizadora, passando pelas Constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, até chegar à Constituição de 1988. Com base no atual texto constitucional, concluímos que o processo de complexificação do objeto do controle externo – de que resultou a complexidade dos próprios instrumentos de controle –, verificado em âmbito mundial, deu-se também no País.

Concluimos que, apesar de a titularidade do controle externo ser do Congresso Nacional, as competências privativas do TCU, outorgadas pela Constituição de 1988, o colocaram em posição de destaque no exercício da função fiscalizadora do Estado, sendo esse o seu papel no sistema de freios e contrapesos.

No Capítulo 2, buscamos definir a *natureza jurídica* do Tribunal de Contas da União. Para isso, procuramos definir se o TCU seria um órgão meramente auxiliar ou, ao contrário, autônomo. Em primeiro lugar, foram expostas as correntes doutrinárias sobre o tema, estabelecendo a noção de *autonomia* e *independência*. Em segundo lugar, exploramos a literalidade do texto constitucional e rematamos que, apesar de a Constituição afirmar que o controle externo será realizado pelo Congresso Nacional com auxílio do TCU, este mesmo texto previu diversas competências exclusivas do Tribunal, sendo inadequado falar de “órgão meramente auxiliar”. Em terceiro lugar, expusemos o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Em quarto lugar, finalmente, verificamos que a própria experiência aponta para o TCU como órgão central, na prática, do exercício da função fiscalizadora, dado o relapso do Congresso Nacional na matéria – de que constitui exemplo o tratamento dispensado aos Avisos do TCU encaminhados à Comissão de Fiscalização do Senado.

Na sequência, enfrentamos a questão relativa ao caráter, permanente ou não, do Tribunal de Contas da União no desenho constitucional brasileiro. Com base na doutrina e na teoria da separação de Poderes, entendemos que, como as atribuições do TCU integram a função fiscalizadora das contas públicas, reforçando o mecanismo de freios e contrapesos, não pode haver deliberação, mesmo que por proposta de emenda à Constituição, que o extinga ou lhe reduza as competências de controle sobre as contas públicas dos demais Poderes.

Entendemos, assim, que a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União é de um órgão permanente, independente e autônomo, cujas competências decorrem diretamente da Constituição.

No Capítulo 3, passamos à análise das propostas de emenda à Constituição que tramitam no Senado Federal, com o objetivo de formular uma resposta ao problema de pesquisa. Inicialmente, fizemos um levantamento de todas as propostas apresentadas durante as duas últimas legislaturas, o que totalizou vinte e quatro PECs. Depois, reunimos as propostas em três grupos: as que tratam da *composição* do Tribunal de Contas da União; as que tratam das *competências* do TCU; e as que tratam da *fiscalização da atividade exercida pelo Tribunal*.

Foram então expostas as justificações de cada uma das propostas, o que nos permitiu as seguintes considerações:

- o Senado quer melhorar a composição do TCU, tornando o método de escolha de seus membros mais técnico e menos político, inclusive por meio da criação de um corpo mais bem qualificado e politicamente desvinculado para exercer a função fiscalizadora do Estado;

- o Senado reconhece o trabalho feito pelo TCU, conquanto perceba que o Congresso Nacional está em falta com o exercício da função fiscalizadora (o que precisa ser corrigido, mediante estabelecimento de mecanismos de responsabilização do próprio Congresso, nos casos de omissão);

- o Senado deseja ampliar as competências do Tribunal de Contas da União para incluí-lo nas mais diversas atividades de fiscalização, em especial, a avaliação das políticas públicas;

- o Senado tem o objetivo de aprimorar o exercício da função fiscalizadora pelo TCU, editando normas padronizadas e autônomas para o processo de controle externo;

- de um lado, alguns Senadores, embora não pretendam limitar a atividade do Tribunal, defendem que sua natureza jurídica seja reconhecida como um órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional. De outro, há Senadores que primam pela perenidade no Tribunal, desejando que a Constituição contenha uma previsão expressa de seu caráter permanente e essencial. Em um meio termo, há Senadores que reconhecem a independência do TCU, mas entendem que há necessidade de avaliar o trabalho realizado e propõem que a sua fiscalização se dê por um “Conselho” formado por membros de tribunais de contas.

Finalmente, concluímos, confirmando a hipótese inicial, que as propostas de emenda à Constituição que tramitam no Senado têm o objetivo de aprimorar o exercício da função fiscalizadora por parte do Tribunal de Contas da União e, conseqüentemente, do próprio Congresso Nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. *Apresentação*. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes (coord.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. Brasília: Senado Federal, 2015.

ARAÚJO, Tatiana Fátima. *A função fiscalizadora do Legislativo: um estudo sobre os Avisos do TCU encaminhados à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, no ano de 2014*. Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/516974>. Acesso em: 20/8/2018.

ARISTÓTELES. *A política*. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Funções dos Tribunais de Contas*. Revista de Direito Público, nº 72, São Paulo, 1984.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros. 10. ed. 2000.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. *Relatório sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2017*. Relator Senador Antonio Anastasia. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7197477&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 23/8/2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 23/8/2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 23/8/2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 23/8/2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 23/8/2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946*. Acesso em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 23/8/2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 23/8/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2016*. Autor Senador Lindbergh Farias. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1395727&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2018*. Autor Senador José Serra. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133729>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2017*. Autor Senador Eduardo Lopes. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128563>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2012*. Autor Senador Cristovam Buarque. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104576>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 139, de 2015*. Autora Senadora Vanessa Grazziotin. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1396657&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 145, de 2015*. Autor Senador Otto Alencar. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1396461&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 150, de 2015*. Autora Senadora Lúcia Vânia. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1396196&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2012*. Autor Mozarildo Cavalcanti. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105044>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2018*. Autora Senadora Rose de Freitas. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7630986&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2017*. Autor Senador Eunício Oliveira. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4984375&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2017*. Autor Senador Cassio Cunha Lima. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5333659&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2015*. Autor Senador Roberto Rocha. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1401957&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2017*. Autora Senadora Maria do Carmo Alves. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5376774&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 35, de 2015*. Autor Senador Lasier Martins. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120337>. Acesso em: 3/9/2018.



\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2013*. Autor Senador Fernando Collor. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1406434&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2016*. Autor Senador Ricardo Ferraço. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4331692&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 46, de 2017*. Autora Senadora Vanessa Grazziotin. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7341968&disposition=inline>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 52, de 2015*. Autor Senador Reguffe. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1400535&ts=1529331751406&disposition=inline&ts=1529331751406>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 2015*. Autor Senador Raimundo Lira. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121071>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 2015*. Autor Senador Raimundo Lira. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121203>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2013*. Autor Senador Eduardo Amorim. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1407365&ts=1531167805584&disposition=inline&ts=1531167805584>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 68, de 2013*. Autor Senador Eduardo Amorim. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115479>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2014*. Autor Senador Alvaro Dias. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/116877>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2017*. Autora Senadora Marta Suplicy. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128252>. Acesso em: 3/9/2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 523*. Relator Ministro Eros Grau. DJe de 17/10/2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.418*. Relator Ministro Dias Toffoli. DJe de 3/3/2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1994*. Relator Ministro Eros Grau. DJ de 8/9/2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 23.550*. Relator para o acórdão Ministro Sepúlveda Pertence. DJ de 31/10/2001.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.000*. Relator Ministro Dias Toffoli. DJE de 14/11/2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Referendo da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.190*. Relator Ministro Celso de Mello. DJe de 11/6/2010.

BRITTO, Carlos Ayres. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. Ed. 9. Reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

CITADINI, Antonio Roque. *O controle externo da Administração Pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva. 2. ed. 1998.

FERNADES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: Editora JusPODIVM. 4. ed. 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva. 40. ed. 2015.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Instituições e Política no Controle do Executivo*. In Dados, 44 (4), 2001. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2001.

FRANÇA. *Declaração de Direito do Homem e do Cidadão*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 23/8/2018.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime Jurídico dos tribunais de contas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Sérgio. *A independência do TCU*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaao/a-independencia-do-tcu-17706250>. Acesso em: 26/8/2018.

HARADA, Kyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Editora Atlas. 19. ed. 2010.

HOBBS, Thomas. *Leviatã – ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martim Claret, 2003.

LAGE, Fernanda de Carvalho. *A Natureza Jurídica do Tribunal de Contas da União: uma análise sob a ótica da Teoria Geral do Estado, do Direito Administrativo e do Direito Constitucional*. In: dos Santos, Rogério Dutra; Gabardo, Emerson; Santin, Janaina Rigo.. (Org.). *Teoria do Estado e da Constituição*. 1. ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. 1, p. 01-622.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil e Outros Escritos: Ensaio sobre a Origem, os Limites e os Fins Verdadeiros do Governo Civil*. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: RT. 7. ed. 2003.

MIGUEL, Vinicius Valentin Raduan. *Origem e evolução dos Tribunais de Contas da França*. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-jun-24/origem-evolucao-tribunais-contas-franca>. Acesso em: 23/8/2018.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. *Do espírito das leis*. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NAGEL, José. *O controle externo, a estrutura e o funcionamento do TCU*. Aula ministrada em 22/2/99 (ISC/TCU) abertura do Curso de Formação de AFCE (Rev. TCU nº 79/99), 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. 6. ed. 1990.

SOMBRA, Thiago Luís. *Antes coadjuvante, Legislativo ganha importância no Estado*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-ago-22/thiago-sombra-antes-coadjuvante-legislativo-ganha-importancia>. Acesso em: 25/8/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Autonomia e vinculação*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm>. Acesso em: 7/9/2018.

\_\_\_\_\_. *O TCU e o Controle Externo*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/comunidades/congresso-nacional/controle-externo/>. Acesso em: 5/5/2018.