

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE
FACULDADE DE DIREITO

ELIZABETH MARQUES BANNWART

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO UM PODER CONSTITUCIONAL:
Uma Análise Jurídica sobre os Mecanismos de *Accountability*

São Paulo
2016

ELIZABETH MARQUES BANNWART

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO UM PODER CONSTITUCIONAL:

Uma Análise Jurídica sobre os Mecanismos de *Accountability*

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Arthur Roberto Capella Giannattasio

São Paulo

2016

ELIZABETH MARQUES BANNWART

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO UM PODER CONSTITUCIONAL:
Uma Análise Jurídica sobre os Mecanismos de *Accountability*

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade Presbiteriana Mackenzie,
como exigência parcial para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

Prof.
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof.
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof.
Universidade Presbiteriana Mackenzie

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Arthur Capella, por quem tenho imensa admiração e respeito, por ter me orientado ao longo desse trabalho com muita dedicação e competência, mas principalmente, por ter me ensinado o que é e como fazer pesquisa.

Agradeço aos meus pais, Eliana e Paul Bannwart, por terem me dado a vida, por sempre me darem todo o suporte que preciso. Por me encorajarem a buscar o que me faz feliz. Muito obrigada por todo amor e carinho.

Agradeço ao meu amigo e irmão Luiz Paulo Bannwart por me ajudar quando eu preciso e pelas intermináveis e interessantes conversas.

Agradeço aos amigos, amigas e colegas que me acompanharam durante esse trabalho, por terem paciência de me escutar.

Agradeço ao meu marido, melhor amigo e companheiro Jefferson Ferronato por acreditar em mim e me apoiar em todas as minhas decisões. Por ter acompanhado esse trabalho de perto, me fazendo perguntas instigantes. Por me trazer paz e tranquilidade e me provocar os mais sinceros risos. Obrigada por ter sempre a palavra certa para acalmar meu coração.

Cada dia,
Cada segundo,
você se depara com uma escolha
que pode mudar a sua vida
(Corra, Lola, Corra - 1999)

RESUMO

A presente monografia busca analisar o Tribunal de Contas da União e seu posicionamento dentro do quadro institucional da separação de Poderes, seus respectivos freios e contrapesos e mecanismos de controle. Para tanto, foi traçada uma evolução histórica do surgimento e institucionalização desse órgão. Por meio das alterações constitucionais, e conseqüentemente, nas competências desempenhadas pela Corte de Contas, foi possível fazer um mapeamento da sua organização e atuação. Deparou-se com uma divergência doutrinária quanto ao seu enquadramento, o que levou a uma pesquisa aprofundada buscando compreender qual é a função do Tribunal de Contas da União no Estado brasileiro e dentro da separação de Poderes. Diante do arcabouço levantado, foi possível articular a instituição com as funções desempenhadas pelos Poderes clássicos, chegando-se à conclusão que também é um Poder e, portanto, deve ser controlado. A pesquisa visa a responder a seguinte pergunta: existe controle na atuação da Corte de Contas no âmbito federal? Se sim, como e por quais mecanismos ele é realizado? Para responder a essas perguntas, foram utilizados os conceitos de *accountability* vertical e social, horizontal e política. Para a coleta de dados, foi utilizada como plataforma de informações, o site institucional do Tribunal de Contas da União. O método qualitativo foi utilizado na presente pesquisa, em que pautou pela análise documental de livros e teses de doutorado, bem como de informações constantes no site do Tribunal de Contas da União. Os principais autores que embasaram a pesquisa bibliográfica foram: Lima (2008), Fernandes (2002), Ribeiro (2002), Rocha (2004), O'Donnell (1997) e Duran (2012).

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União; Separação de Poderes; *Accountability* vertical e social; *Accountability* horizontal e política.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the Federal Court of Auditors and its positioning within the institutional framework of the separation of powers, their checks and balances and control mechanisms. For that reason, a historical evolution of the emergence and institutionalization of it was drawn. Through constitutional changes, and consequently, skills performed by the Audit Court, it was possible to map its organization and how it operates. A doctrinal disagreement as to its framework was encountered, which led to a deep research in order to understand what the role of this Court in Brazilian state and in the separation of powers is. Through the raised framework, it was possible to articulate the institution with the functions performed by the classical powers, arriving to the conclusion that it is also a power and, therefore, must be controlled. The research aims to answer the following question: is there control in the operation of the Court of Auditors at federal level? If so, how and by which mechanisms is it done? To answer these questions, concepts of vertical and social accountability, horizontal and politics accountability were used. For data collection, the institutional site of the Federal Audit Court was used as information platform. The qualitative method was used in this research, which was guided by the documental analysis of books and doctoral theses, as well as information contained on the website of Federal Court of Auditors. The main authors that supported the literature were: Lima (2008), Fernandes (2002), Ribeiro (2002), Rocha (2004), O'Donnell (1997) and Duran (2012).

Keywords: Federal Court of Auditors; Separation of Powers; Vertical and social accountability; Horizontal and political accountability.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL.....	13
1.1 Controle de contas no Brasil Colônia e Império.....	13
1.2 O Tribunal de Contas no Brasil República e nas Constituições anteriores a 1988....	14
1.3 O Tribunal de Contas da União de acordo com a Constituição de 1988	20
CAPÍTULO 2 - NATUREZA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	24
2.1 Tribunal de Contas da União subordinado e/ou Integrante do Poder Legislativo.....	24
2.2 Tribunal de Contas da União como órgão independente.....	26
CAPÍTULO 3 - O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO EXERCÍCIO DE UM PODER CONSTITUCIONAL	31
3.1 O princípio da separação de Poderes no direito brasileiro	31
3.2 Função “quase-parlamentar” do Tribunal de Contas da União	34
3.2.1 Função de fiscalizar do Poder Legislativo.....	34
3.2.2 Função de fiscalizar do Tribunal de Contas da União	37
3.3 Funções “quase-judiciais” do Tribunal de Contas da União	39
3.3.1 Função de julgamento.....	39
3.3.2 Funções decorrentes do poder de “julgar”	41
3.3.3 Atuação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.....	48
3.3.4 Prerrogativas e garantias dos Ministros do Tribunal de Contas da União.....	49
CAPÍTULO 4 - <i>ACCOUNTABILITY</i> COMO MECANISMO DE CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	51
4.1 Noções prévias de <i>accountability</i>	51
4.2 <i>Accountabilities</i> vertical/social e horizontal/política.....	52
4.2.1 <i>Accountability</i> vertical/social	52
4.2.2 <i>Accountability</i> horizontal/política.....	54
4.3 Análise dos mecanismos de <i>accountability</i> do Tribunal de Contas da União	58
4.3.1 Relatório de Atividades Anual e Trimestral de 2015	59
4.3.2 Relatório de Gestão do exercício de 2015	60
4.3.3 Relatório de Gestão Fiscal.....	62
4.3.4 Relatório de Gestão do Presidente do Tribunal de Contas da União.....	62
4.3.5 Relatório Simplificado de Gestão Orçamentária	62

4.3.6 Contas do Tribunal de Contas da União.....	62
4.3.7 Nomeação dos Ministros do Tribunal de Contas da União.....	63
4.4 Conclusões parciais.....	64
CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS.....	71

INTRODUÇÃO

Essa monografia pretende analisar o Tribunal de Contas da União sob três diferentes enfoques: seu histórico, competências e sua atuação como um Poder. Pretende-se, por fim, compreender se existe alguma fiscalização sobre essa instituição incumbida justamente do controle externo dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O conceito e tipos de *accountability* são utilizados para se chegar à conclusão da existência, ou não, de mecanismos de controle atuantes nessa instituição.

A relevância do assunto debatido consiste, em primeiro lugar, na divergência que se encontra na literatura jurídica quanto enquadramento do Tribunal de Contas da União. Ainda que não se chegue a uma conclusão quanto ao seu posicionamento, é necessário pensar em suas funções dentro do Estado brasileiro, como órgão dotado constitucionalmente de poder para fiscalizar e julgar. Mas, existe controle desse órgão? Como é realizado o controle do próprio órgão, incumbido, preponderantemente, do combate à ingerência do dinheiro público? Os Tribunais de Contas têm sido objeto constante de matérias jornalísticas¹, tanto por sua atuação de controle, quanto por problemas encontrados no controle das suas próprias contas e gestão. Trata-se de instituição de grande importância diante do clamor social em busca da diminuição da corrupção no aparelhamento estatal.

Portanto, para cumprir com os objetivos desse trabalho, essa investigação utiliza-se o método proposto por Unger de imaginação institucional, em que há um afastamento do repertório limitado da organização das instituições ao propor uma nova possibilidade de configuração antes inexistente. Para tanto, o autor propõe a compreensão desse repertório, por meio do mapeamento, para posteriormente criticá-lo (UNGER, 2001, p. 07). O mapeamento é necessário para se tenha repertório e entendimento da estrutura institucional, mas também para descrever a inter-relação com as demais estruturas juridicamente positivadas. Já a crítica, consiste na avaliação de uma determinada estrutura e de suas interações institucionais a fim de se investigar se, de fato, há um direcionamento de forças para cumprir um objetivo socialmente relevante (UNGER, 2004, p. 160-162).

Toma-se como base para a presente monografia, uma nova configuração da cultura jurídica. Primeiro, pretende-se desmitificar o direito, o qual se mostra como uma arena de conflitos e contradições, entrelaçando diversas visões. Segundo, utiliza-se a orientação de

¹ A título meramente exemplificativo, o Valor Econômico publicou no dia 18 de março 2016 um caderno com o título “TCU volta a mirar o governo”, em que aborda questões sobre a indicação dos Ministros da Corte, reprovação de contas do governo Dilma, bem como o formato dos acordos de leniência (DELGADO, 2016, p. 10-15).

experimentalismo em três principais sentidos. Não aceitar as formas jurídicas institucionais existentes como “naturais”, “necessárias” ou “melhores” e aprofundar-se nas contradições, ao invés de tentar minimizá-las. Também, há enfoque em novas oportunidades, sendo que a reinvenção de uma instituição proporciona a ampliação ao seu acesso. E por fim, pretende-se diminuir a dependência de crises para provocar mudanças, fazendo com que a transformação ocorra de forma endógena (UNGER, s.d., p. 07).

Para a presente investigação, adota-se o método qualitativo de análise documental de fontes primárias que consistem em leis e atos normativos que regulamentam e têm impacto no Tribunal de Contas da União. Utiliza-se principalmente, como suporte ao histórico da instituição, as Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988. Outras diplomas utilizados são: a Lei nº 8.443 de julho de 1992 (“Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União”), seu Regimento Interno, a Lei nº 13.242 de 30 de dezembro de 2015, (“Lei de Diretrizes Orçamentárias”), a Lei 13.115 de 20 de abril de 2015, (“Lei Orçamentária Anual”), a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, (“Lei de Responsabilidade Fiscal”), além de Instruções Normativas e Resoluções do Tribunal de Contas da União. Como fontes secundárias foi utilizada a doutrina jurídica, por meio de livros e teses de doutorado. Os principais autores que norteiam esse trabalho são: Lima (2008), Fernandes (2002), Ribeiro (2002), Rocha (2004), O’Donnell (1997) e Duran (2012).

Dessa forma, o primeiro capítulo traça um breve histórico dos mecanismos de controle no Brasil Colônia e Império exercidos por Portugal. A seguir, passa-se a descrever o surgimento e a evolução histórica do Tribunal de Contas da União, tendo como marco temporal todas as Constituições do Brasil. Foi dada ênfase às previsões da Constituição Federal de 1988, por se tratar da Constituição vigente à época da realização dessa monografia. Para melhor compreensão das mudanças sofridas pela instituição, objeto de estudo, adotou-se o seguinte método: primeiro, apresenta-se a localização topográfica dos artigos da Constituição que mencionam a instituição; após, descreve-se as competências e forma de nomeação dos Ministros; por fim, traça-se um breve perfil da Carta constitucional relacionado ao contexto político.

O segundo capítulo explora a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União a partir de um levantamento na literatura jurídica de autores que discorrem sobre o tema. Essa pesquisa demonstrou que existe uma divergência quanto ao enquadramento da Corte de Contas. Constatou-se que parte dos autores sustenta se tratar de órgão pertencente ao Poder Legislativo, outros dizem que a instituição é independente, enquanto parte da doutrina se limita a se referir ao órgão apenas como auxiliar do Legislativo.

O terceiro capítulo busca apresentar uma nova configuração do princípio da separação dos Poderes. Busca-se critérios que autorizam afirmar que o Tribunal de Contas da União exerce, de fato, funções de Poder, baseando-se no autor Jean-Paul Cabral Veiga da Rocha (2004). Para tanto, argumenta-se que a própria Constituição Federal de 1988 dotou a Corte de Contas de poderes e competências típicas do Poder Judiciário e Poder Legislativo, quais sejam, julgar e fiscalizar. Ressalta-se, no entanto, que o objetivo do capítulo não é a de mero enquadramento do Tribunal de Contas nesses Poderes, mas sim, sustentar que trata-se de um Poder de acordo com o desempenho dessas funções. Chega-se, portanto, à conclusão que o Tribunal é um Poder e que deve ser controlado.

O quarto capítulo tem por objetivo entender se existe controle do Tribunal de Contas e, em caso positivo, de que maneira é realizado. Para tanto há uma análise jurídica dos mecanismos de *accountability* de acordo com os autores Guillermo O'Donnell (1997) e Camila Villard Duran (2012). Superada a parte teórica, passa-se a articular os conceitos de *accountability* vertical/social e horizontal/político com as informações disponibilizadas no site da instituição no endereço <http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>. Também, relaciona-se os conceitos de *accountability* com a ligação da instituição aos Poderes Legislativo e Executivo.

CAPÍTULO 1 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

O objetivo desse capítulo é apresentar um breve panorama histórico da evolução do controle externo da Administração Pública no Brasil. Inicialmente, no item 1.1, discorre-se sobre o controle exercido por Portugal no Brasil Colônia. Já no Brasil Império, houve institucionalização do Conselho da Fazenda e, posteriormente, do Tesouro Nacional, órgãos que podem ser considerados como embriões do atual Tribunal de Contas. Por fim, no item 1.2, descrevem-se as alterações do órgão nas Constituições do Brasil anteriores à Constituição de 1988, dando destaque à Constituição de 1988 a ser explorada no item 1.3. Para melhor compreensão dos itens 1.2 e 1.3, optou-se por utilizar o seguinte critério: apresenta-se a localização topográfica dos artigos que mencionam a instituição; após, descreve-se as competências e forma de nomeação dos Ministros; por fim, traça-se um breve perfil da Carta constitucional.

1.1 Controle de contas no Brasil Colônia e Império

O modelo de controle exercido por Portugal no Brasil no período colonial visava a maximizar a arrecadação e a diminuir os gastos com a Colônia, seguindo os moldes do Mercantilismo. A situação econômica deficitária enfrentada por Portugal também impulsionava a necessidade de aumentar a receita por meio da tributação (RIBEIRO, 2002, p. 51).

A primeira notícia que se tem da institucionalização de um órgão de controle no Brasil data do início do século XIX (LIMA, 2008, p. 12). Em 1808, com a vinda da Família Real para o Brasil, foram criados o Erário Régio e o Conselho da Fazenda, ambos com o encargo de coordenar e controlar todos os dados referentes ao patrimônio e aos fundos públicos (RIBEIRO, 2002, p. 53).

Com a proclamação da Independência e a outorga da Constituição de 1824, o Conselho da Fazenda foi transformado em Tesouro Nacional, realizando os primeiros orçamentos e balanços gerais (FERNANDES, 2002, p. 120). Essa nova instituição, denominada Tribunal, está prevista no Título 7º que trata da Administração e Economia das Províncias, no Capítulo 3 sobre a Fazenda Nacional. O artigo 170 lhe atribui a competência de administrar, arrecadar e contabilizar a receita e despesa da Fazenda Nacional. Essa

supremacia no controle dos recursos estabeleceu uma relação desigual de poderes nos gabinetes, levando a conflitos no governo (RIBEIRO, 2002, p. 54).

O artigo 172 da referida Constituição dispunha que o Ministro de Estado da Fazenda receberia dos demais Ministros orçamento de suas respectivas repartições e encaminharia à Câmara dos Deputados anualmente um balanço geral das receitas e despesas do Tesouro Nacional do ano antecedente. Além disso, deveria ser apresentada uma perspectiva dos gastos do ano seguinte com a previsão das contribuições e rendas públicas. Conclui-se, portanto, que a análise das contas na Constituição de 1824 estaria a cargo da Câmara dos Deputados.

No entanto, para Pascoal (2006, p. 120), na realidade, inexistia uma fiscalização de contas da Coroa no Brasil Império. O imperador era considerado sagrado e inviolável, sugerindo uma completa irresponsabilidade de seus atos. De fato, a Constituição de 1824 é liberal, em termos de direitos individuais, mas centralizadora e autoritária quanto aos poderes concedidos ao monarca (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 80).

Desse modo, desde 1826 até a proclamação da República em 1889 clamou-se diversas vezes pela criação de um Tribunal independente (RIBEIRO, 2002, p. 54). Os senadores do Império, Visconde de Barbacena e José Inácio Borges defendiam a criação da Corte de Contas apresentando, em 1826, um projeto de lei ao Senado para sua criação. No mesmo sentido estavam Pimenta Bueno e Silveira Martins, classificando o órgão como imprescindível para a regeneração das finanças (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 2817).

No entanto, somente em 1890, 64 anos após a primeira proposta, foi criado o primeiro Tribunal de Contas do Brasil, por meio do Decreto nº 966-A por iniciativa do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa (FERNANDES, 2002, p. 120). O artigo 1º previa que a competência do Tribunal de Contas era de exame, revisão e julgamento de atos que ensejassem em receita e despesa da República. O artigo 2º estipulava o objeto passível de controle que seriam todas as ordens ou avisos do Poder Executivo, bem como dos Ministérios que envolvam as finanças da República (LIMA, 2008, p. 13).

1.2 O Tribunal de Contas no Brasil República e nas Constituições anteriores a 1988

Com a promulgação da Constituição Republicana de 1891, também sob forte influência de Rui Barbosa, houve a definitiva institucionalização do Tribunal de Contas da União (FERNANDES, 2002, p. 121). O artigo 89 é o único que regulamenta a Corte de Contas, localizado no Título V das “Disposições Gerais” da Constituição, sem que tenha

Seção ou Capítulo específico. Não integra, portanto, as disposições sobre o Poder Legislativo, Seção I, Poder Executivo, Seção II, nem o Poder Judiciário, Seção III.

Originariamente, a competência do Tribunal era de exame, revisão e julgamento de todas as transações que envolviam receita e as despesas da União, antes de serem prestadas ao Congresso (FERNANDES, 2002, p. 121). Além disso, o texto constitucional previa que a indicação dos membros era feita pelo Presidente da República, com a aprovação prévia do Senado (RIBEIRO, 2002, p. 57) e que somente perderiam seus cargos por meio de sentença.

Entretanto, a instalação definitiva do Tribunal de Contas ocorreu apenas em 1893 na gestão do Ministro da Fazenda Inocêncio Serzedello Correia no governo de Floriano Peixoto, sendo regulamentado pelo Decreto Provisório nº 1.166 (RIBEIRO, 2002, p. 57). Serzedello protagonizou episódio interessante logo após a instalação do Tribunal. Em defesa à independência e autonomia do órgão, o Ministro entrou em embate com o então Presidente, diante da nomeação de um parente do ex-Presidente Deodoro da Fonseca para compor o Tribunal. Floriano Peixoto passou a redigir decretos, limitando competências, acarretando na renúncia de Serzedello (LIMA, 2008, p. 14).

De fato, a Constituição da Primeira República tentava neutralizar o poder pessoal dos governantes e distanciar, o quanto fosse possível o Estado da Sociedade. Mesmo com a centralização e fortalecimento do Poder Executivo, na figura do Presidente da República, a Constituição promoveu a ruptura completa com a ordem política anteriormente estabelecida. No entanto, o texto constitucional não guardava correspondência com a realidade, fazendo com que as instituições se revelaram impotentes para romper a tradição, o costume, a menoridade cívica e os vícios sociais ingênitos (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 249-250).

Pela Constituição de 1934, houve a ampliação da competência do Tribunal (FERNANDES, 2002, p. 121). Diferentemente da Constituição de 1891, a Constituição de 1934 dedicou uma Seção própria para a matéria. Topograficamente, o Tribunal de Contas se encontra no Título I da “Organização Federal”, Capítulo VI dos “Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, na Seção II do “Tribunal de Contas”. Importante salientar que a previsão não está no Capítulo II dedicado ao Poder Legislativo, no Capítulo III que cuida do Poder Executivo, nem no Capítulo IV que se refere ao Poder Judiciário.

Manteve-se, no artigo 99 da Constituição de 1934 o acompanhamento de execução orçamentária e julgamento das contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos. O artigo 101 determina a obrigatoriedade no registro prévio de contratos firmados pela Administração Pública no Tribunal de Contas, os quais só seriam considerados como

perfeitos e acabados, com o referido registro. Em caso de recusa, a execução do contrato ficaria suspensa, até a apreciação pelo Poder Legislativo. Na realidade, qualquer ato da Administração Pública que fizesse surgir a obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, se sujeitaria ao registro prévio no Tribunal de Contas (LIMA, 2008, p. 15).

Outra novidade foi a previsão do parecer prévio do Tribunal de Contas com relação as contas do Presidente da República. Anualmente, o chefe do Poder Executivo da União encaminhava suas contas à Câmara dos Deputados, sendo que dentro do prazo de trinta dias, o Tribunal de Contas daria seu parecer. Em caso de não apresentação das contas, o Tribunal comunicaria à Câmara para os fins de direito, conforme o artigo 102 da referida Constituição (LIMA, 2008, p. 15).

O critério de nomeação dos membros foi mantido, em que os Ministros seriam nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado Federal. Foram asseguradas as mesmas garantias dos Ministros da Suprema Corte. Ademais, foram concedidas as mesmas atribuições conferidas aos Tribunais Judiciários, possibilitando a auto organização por meio de um Regimento Interno, bem como a instituição de uma Secretaria (LIMA, 2008, p. 15).

Em verdade, a Constituição de 1934 apontava para mudanças de cunho eminentemente social, mas o texto foi profundamente marcado com indecisões e ambiguidades. Dessa forma, não foi possível delinear um projeto político hegemônico para o país. A Carta ficou marcada pela tentativa de síntese de elementos do pensamento liberal e da tendência do intervencionismo estatal, inclusive com a centralização e ampliação das atribuições do Poder Executivo. Um dos lados, em algum momento, prevaleceria. Portanto, em 1937 sobreveio a ditadura getulista (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 319-320).

Com a instituição do Estado Novo, houve a revogação da Constituição de 1934 e o fechamento do Congresso Nacional, o que acarretou no enfraquecimento das instituições de controle (RIBEIRO, 2002, p. 63). Dessa forma, a Constituição de 1937 dedicou apenas o artigo 114 para regulamentar o Tribunal de Contas, dentro dos órgãos do Poder Judiciário, logo após a parte que cuida da Justiça Militar.

As competências do Tribunal de Contas foram mantidas pela Constituição de 1937, exceto o parecer prévio sobre as contas presidenciais (FERNANDES, 2002, p. 121). No entanto, a vinculação estreita do Tribunal de Contas ao Ministério da Fazenda reduziu sua autonomia, fazendo com que, na prática, o acompanhamento da gestão orçamentária ficasse a cargo do Departamento Administrativo do Serviço Público (RIBEIRO, 2002, p. 63).

A nomeação dos membros também sofreu uma pequena alteração, ainda seriam nomeados pelo Presidente da República, mas com a aprovação do Conselho Federal ao invés do Senado Federal. Assegurava-se, também aos Ministros do Tribunal de Contas, as mesmas garantias concedidas aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (LIMA, 2008, p. 15).

Apesar desses aspectos, a Constituição de 1937 não teve sua aplicação regular, sendo que muitos de seus dispositivos permaneceram como letra morta. O Poder Executivo e Poder Legislativo foram concentrados na figura do Presidente da República, o qual praticamente legislava, por meio de decretos-leis e, posteriormente, aplicava como parte do Executivo. A Constituição Federal sofreu 21 emendas por meio de “leis constitucionais”, de acordo com as conveniências e necessidades do momento (SILVA, 2015, p. 85).

A harmonia e independência entre os Poderes foi consagrada na Carta Política de 1937, mas apenas no sentido formal, sem que a estrutura legislativa e judiciária da época refletissem a previsão constitucional. Os avanços sociais advinham muito mais da ação pessoal de Getúlio Vargas do que da Constituição. Desse modo, o desequilíbrio entre os Poderes tinha origem no próprio texto autoritário da Constituição, restando a competência dos três Poderes centralizada no Presidente da República (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 344-345).

O fim do período ditatorial e a reinstitucionalização ensejaram na elaboração da Constituição de 1946. Houve a revitalização do Tribunal de Contas o qual estava previsto nos artigos 76 e 77, seis parágrafos e três incisos dispostos no Título I da “Organização Federal”, Capítulo II do “Poder Legislativo” e Seção VI do “Orçamento” na Constituição de 1946 (RIBEIRO, 2002, p. 63-64).

Competia ao Tribunal de Contas, conforme artigo 77, incisos I, II e III acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos, bem como as contas dos administradores das entidades autárquicas (LIMA, 2008, p. 16). A inovação foi acrescentar a competência de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões (FERNANDES, 2002, p. 121). Ainda, foram retomadas as competências relativas ao registro prévio de contratos firmados pela Administração Pública e do parecer prévio das contas presidenciais, com um prazo de sessenta dias (LIMA, 2008, p. 16).

A regulamentação da Constituição de 1946 ficou a cargo da Lei nº 830/49, trazendo diversas inovações ao Tribunal. Em primeiro lugar, houve a exigência do bacharelado em Direito para o exercício do cargo de Ministro (RIBEIRO, 2002, p. 64). O critério de nomeação, no entanto, se manteve, sendo feita pelo Presidente com a aprovação prévia do

Senado Federal. Aos Ministros foram conferidos os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juizes do Tribunal Federal de Recursos (LIMA, 2008, p. 15-16).

Além disso a Lei nº 830/49 alterou as antigas denominações utilizadas “Deliberativo, Especial, Ministério Público e Instrutivo”, pelas expressões: “Ministros, Auditores, Ministério Público e Secretaria”. Nesse momento, a nomeação de auditores passou a ser feita pela aprovação em concurso de provas e títulos e as representações estaduais se limitariam a instruir os processos (RIBEIRO, 2002, p. 65).

A organização do Tribunal também foi alterada pela Lei nº 830/49, permitindo-se a divisão do órgão em Câmaras. Na prática, a divisão não ocorreu, sendo que as apreciações eram feitas em sessões específicas. Nas quartas-feiras eram realizadas as sessões de Contas e nas terças e quintas-feiras, as de Fiscalização Financeira. Nas sessões de Contas, o Tribunal passou a funcionar de maneira semelhante aos Tribunais de Justiça, procedendo à oitiva dos relatórios feitos pelos auditores e emitindo acórdãos (RIBEIRO, 2002, p. 65).

De fato, a Carta Política de 1946 redemocratizou o Brasil e pôs termo ao regime de exceção de Getúlio Vargas. A ideia era a da tripartidação e equipotência dos três Poderes, efetivada na tentativa de devolver ao Poder Legislativo e ao Judiciário a dignidade e as prerrogativas características de um regime democrático. O cunho liberalista da Constituição de 1946 foi um importante parâmetro para a Constituição de 1988, muito embora não tenha logrado êxito em se fazer presente no dia-a-dia do povo, como instrumento de participação e mudança (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 409-410).

Antes da deflagração do Regime Militar em 1964, foi publicada a Lei 4.320/64 a qual trouxe inovações no sistema de controle como, por exemplo, a criação do controle interno no âmbito do Poder Executivo (RIBEIRO, 2002, p. 66). Muito embora estivesse restrito a uma esfera de Poder, essa foi a primeira vez que um sistema de controle interno foi mencionado (LIMA, 2008, p. 16). Para Fernandes (2002, p. 122), a instituição do controle interno criou condições para que o controle externo fosse feito de maneira eficaz.

Já no Regime Militar, a Constituição de 1967 dedicou os artigos 71, 72 e 73 para regulamentar o Tribunal de Contas dispostos no Título I “Da Organização Nacional”, no Capítulo VI do “Poder Legislativo”, na Seção VII da “Fiscalização Financeira e Orçamentária”. Importante notar que o controle interno do Poder Executivo foi englobado pela Constituição de 1967 no artigo 72, incisos I, II e III.

A Constituição de 1967 restringiu a competência do Tribunal de Contas no que concerne ao controle prévio (RIBEIRO, 2002, p. 66). A emissão de parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre os contratos da Administração Pública foi mantida, mas o registro

prévio foi eliminado (LIMA, 2008, p. 16). Não houve prejuízo, no entanto, da competência de apontar falhas e irregularidades, que se não fosse regularizadas, seriam representadas ao Congresso Nacional. Foi eliminada, também a competência de julgamento da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, sendo que apenas a apreciação do registro continuaria a cargo do Tribunal (FERNANDES, 2002, p. 122).

O processo de fiscalização financeira e orçamentária passou por uma reestruturação nesse período. Atribuiu-se a competência de realizar auditorias financeiras e orçamentárias sobre as contas dos três Poderes da União, instituindo-se o chamado controle externo a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio da Corte de Contas (FERNANDES, 2002, p. 122). Para tanto, as unidades administrativas do Executivo, Legislativo e Judiciário ficaram obrigadas a submeter as demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, ao qual caberia realizar inspeções, se necessário (LIMA, 2008, p. 16).

Para Ribeiro (2002, p. 66-67), a criação de uma visão sistêmica entre controle externo e interno e o advento de instrumentos que possibilitavam o controle *in loco*, como as auditorias e inspeções, em princípio, teriam efeitos benéficos. No entanto, o que se gerou foi uma paralisia no Tribunal, devido também às circunstâncias políticas da época. A estrutura de organização e os recursos humanos do Tribunal não estavam preparados para exercer as competências que estavam sendo atribuídas. Sendo assim, as auditorias só foram regulamentadas em 1976 e as avaliações operacionais só seriam efetivadas a partir da década de 1980.

Houve também uma alteração no modelo de avaliações da Corte de Contas. Antes, os julgamentos se davam *a priori* e se baseavam em aspectos meramente formais. No novo modelo *a posteriori*, o controle passou a ser mais substancial já que os levantamentos também eram realizados *in loco*. A longo prazo, o novo sistema implantado se demonstrou extremamente benéfico (RIBEIRO, 2008, p. 67).

Com efeito, a Constituição de 1967 se chocava com a realidade do país. Os textos formalmente liberais entravam em conflito com a realidade ditatorial, em que vários dispositivos permitiam a sobreposição do Poder Executivo, frente aos Poderes Legislativo e Judiciário. A Emenda nº 1 de 1969 substituiu a Constituição, tornando-se, de fato, a nova Carta, adaptando atos institucionais e complementares. Houve, portanto, a consolidação da supremacia do Poder Executivo com o pretexto de que seguia critérios universais predominantes (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 442-443).

1.3 O Tribunal de Contas da União de acordo com a Constituição de 1988

Para Gualazzi (1992, p. 173) a Constituição de 1988 apresenta notável evolução do Tribunal de Contas com o fortalecimento político e jurídico do órgão, com relação à Constituição anterior. O atual texto constitucional conseguiu transpor, para o controle externo e interno, os princípios que regem a própria Administração Pública, quais sejam, o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, de acordo com o artigo 37 da referida Constituição.

Pela Constituição Federal de 1988, houve a ampliação substancial das competências do Tribunal de Contas (FERNANDES, 2002, p. 122). Topograficamente, o Tribunal de Contas está disposto nos artigos 71 a 75, no Título IV da “Organização dos Poderes”, no Capítulo I do “Poder Legislativo”, na Seção IX da “Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”.

O artigo 71 dispõe sobre as competências do Tribunal de Contas da União. O inciso I dispõe sobre a competência de apreciar as contas anuais do Presidente da República, mediante parecer prévio, a ser emitido sessenta dias a partir do recebimento. Lima (2008, p. 45) esclarece o procedimento. Primeiramente o Presidente apresenta ao Congresso as contas relativas ao exercício anterior, o qual envia ao Tribunal de Contas para emissão de parecer. O parecer é enviado ao Congresso. O relatório e o parecer são apreciados pelo Congresso que julga as contas, concluindo com o projeto de Decreto Legislativo.

O inciso II dispõe sobre a competência de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos. Lima (2008, p. 48) esclarece que o julgamento tem por objeto as contas e não as pessoas, apesar de, eventualmente, sofrerem penalidades pela Corte de Contas. Responsabilizam-se também, as empresas e instituições privadas que provocarem prejuízos ao Erário.

O inciso III dispõe sobre a competência de apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares. Quanto à admissão, inclui-se toda a Administração Pública direta e indireta, inclusive as fundações públicas. Quanto às aposentadorias, reformas e pensões, o Tribunal aprecia a legalidade da concessão tanto em âmbito civil, quanto militar (LIMA, 2008, p. 52).

O inciso IV determina que compete ao Tribunal de Contas da União realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional. A fiscalização pode ter natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e pode ocorrer nas três esferas de Poder, bem como na Administração Pública indireta, nas fundações e

sociedades instituídas pelo Poder Público. Para Lima (2008, p. 53) essa competência é de suma importância, uma vez que não ficou estabelecida nenhuma exceção à atividade fiscalizatória do órgão.

O inciso V determina que o Tribunal de Contas tem competência para fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais. Ressalta Lima (2008, p. 54) que a competência de fiscalização não abrange a gestão das empresas, mas apenas as contas nacionais que eventualmente tais empresas possam possuir.

O inciso VI discorre sobre a competência de fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios. Deve-se entender que o Tribunal de Contas da União não fiscaliza a totalidade das verbas repassadas, mas somente os repasses de caráter voluntário, por meio de convênios ou outros instrumentos (LIMA, 2008, p. 54-55).

O inciso VII dispõe que o Tribunal de Contas da União deve prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas. A solicitação pode advir de qualquer Casa ou Comissão sobre fiscalização ou resultados de auditoria e inspeções. A requisição deve ser formalizada por expediente, devendo ser assinado pelo Presidente da instituição ou comissão, a ser endereçada ao Presidente do Tribunal de Contas da União (LIMA, 2008, p. 55).

Pelos incisos VIII, IX e XI é conferida a possibilidade do Tribunal de Contas aplicar sanções previstas em lei em face dos responsáveis por ilegalidades e irregularidades de contas e despesas. Ademais, pode a Corte de Contas fixar prazo para que a entidade tome providências com relação ao ato ilegal e representar ao Poder competente, em caso de irregularidades (LIMA, 2008, p. 56).

O inciso X confere ao Tribunal de Contas a competência de sustar, se não atendida, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Deve-se notar que a sustação não é direta e somente em caso de não atendimento da determinação pelo jurisdicionado. No caso de ato impugnado, caberá ao Tribunal sustar diretamente, comunicando ao Congresso Nacional. No caso de contrato impugnado, a sustação será feita pelo Congresso Nacional por meio de decreto legislativo havendo a solicitação para que o Poder Executivo tome as medidas cabíveis. Se o Congresso e o Poder Executivo permanecerem inertes, caberá à Corte de Contas a decisão sobre a sustação do contrato (LIMA, 2008, p. 58). O inciso XI determina a representação ao Poder competente sobre qualquer irregularidade ou abuso apurado.

O artigo 71, parágrafos 1º e 2º dizem respeito à sustação de contratos da Administração Pública. Ressalta-se que há diferença entre sustação de contrato e de ato. No

caso de ilegalidade em contratos, a Corte de Contas determinará que o próprio jurisdicionado suste o contrato. Em caso de não cumprimento da determinação, caberá ao Congresso Nacional a sustação do contrato por meio de decreto legislativo e deverá comunicar ao Poder Executivo para que tome as medidas cabíveis. Se no prazo de 90 dias a determinação não for decidida, caberá a Tribunal de Contas a tomada de decisão sobre a sustação do contrato. A partir dessa decisão, o Congresso e o Executivo não podem mais chancelar a injuridicidade apontada, seja por ação ou omissão (LIMA, 2008, p. 58).

O artigo 72 “*caput*” e parágrafos 1º e 2º referem-se à atuação da Corte de Contas em conjunto com a Comissão Mista, denominada “Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização”, que pode solicitar esclarecimentos de autoridades públicas quando houver indícios de despesas não autorizadas. No caso dessa comissão não entender que os esclarecimentos foram suficientes ou se não forem prestados, será solicitado ao Tribunal de Contas que se manifeste conclusivamente. Em caso de irregularidade, solicitará ao Congresso Nacional que suste a despesa (LIMA, 2008, p. 59).

O artigo 73 “*caput*” da Constituição de 1988 confere, no que couber, as mesmas atribuições concedidas aos Tribunais do Poder Judiciário. Destaca Lima (2008, p. 57) a possibilidade de eleger seus órgão diretivos e Regimentos Internos, organizar secretarias e serviços auxiliares, promover concurso público para preenchimento de cargos, conceder licença, férias e outros afastamentos aos seus servidores, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos e a fixação da remuneração.

Nesse sentido, necessário frisar que o Supremo Tribunal Federal entendeu que o Tribunal de Contas pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos públicos. Conforme dispõe a súmula 347 do STF: “O Tribunal de Contas no exercício das suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade de leis e dos atos normativos do Poder Público”. Esse entendimento foi firmado com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade em 1990 (FERNANDES, 2002, p. 125).

O artigo 73, parágrafo 1º, incisos I a IV, determinam os requisitos a serem observados para a nomeação dos Ministros a compor o Tribunal de Contas da União, os quais devem ser brasileiros, possuir mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, ter idoneidade moral e reputação ilibada, ter notório conhecimento jurídico, contábil, econômico, financeiro ou de Administração Pública e ter mais de dez anos de exercício de função ou atividade profissional que se relacione com as matérias já mencionadas (LIMA, 2008, p. 60).

O artigo 73, parágrafo 2º, incisos I, determina o procedimento de escolha dos Ministros, em que dois terços deles serão escolhidos pelo Congresso Nacional, atendendo aos

requisitos do artigo 73, parágrafo 1º e um terço é escolhido pelo Presidente da República. Nesse segundo caso, a nomeação passará pela aprovação do Senado Federal, após arguição pública. O Tribunal de Contas realizará duas listas tríplices. Uma com os nomes dos Auditores indicados e, a outra, com os componentes do Ministério Público que atua junto ao Tribunal. Somente um dos Ministros apontados pelo Presidente da República será escolhido livremente (LIMA, 2008, p. 61). Para melhor elucidação, o passo a passo se dá na seguinte ordem. Primeiramente, o Tribunal de Contas realiza a lista tríplice, a qual é encaminhada ao Presidente. A escolha é realizada e, posteriormente, é submetida à aprovação do Senado Federal (MORAES, 2015, p. 455).

O artigo 73, parágrafo 3º concedeu aos Ministros do Tribunal as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vencimentos que gozam os Ministros do Superior Tribunal de Justiça, destacando-se a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Quanto à aposentadoria e pensão, aplica-se a regra geral dos servidores, disposta no artigo 40 da Constituição Federal (LIMA, 2008, p. 63).

O artigo 74, por fim, concede a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a possibilidade de denunciar, perante ao Tribunal de Contas irregularidades ou ilegalidades. A denúncia deve ser formulada com linguagem clara e objetiva e deve conter as informações do denunciante, bem como indício do cometimento de ato ilícito. A denúncia será apurada em caráter sigiloso até que se comprove que, de fato, ocorreu, sendo que só pode ser arquivada após a realização de todas as diligências, por meio de despacho fundamentado do relator. Ressalta-se que o denunciante não se sujeita a sanções administrativas, cíveis ou penais por ter realizado a denúncia, salvo em caso de má-fé (LIMA, 2008, p. 64-65).

Por fim, diante de todas as competências concedidas pela Constituição de 1988 ao Tribunal de Contas, é inegável que a Carta Política marcou a ampliação do âmbito de atuação dessa instituição. Inclusive, foi a primeira Constituição que se utilizou do termo “Tribunal de Contas da União”, fazendo uma distinção do órgão em âmbito federal para os demais, que tem atuação estadual e municipal (LIMA, 2008, p. 17).

CAPÍTULO 2 - NATUREZA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O objetivo deste capítulo é apresentar a divergência que se encontra na literatura jurídica sobre a natureza do Tribunal de Contas. No item 2.1, expõe-se o entendimento de alguns autores que concluem que a Corte de Contas integraria o Poder Legislativo, funcionando como órgão auxiliar preposto. No item 2.2, por outro lado, são explorados os argumentos utilizados por parte da doutrina que sustenta que o Tribunal de Contas é órgão independente, o qual não integra e nem se subordina à qualquer Poder.

Ainda, alguns autores não enquadram o Tribunal de Contas, nem como órgão independente, nem como subordinado ao Poder Legislativo, limitando-se a afirmar que a instituição desempenha função de auxílio ao Legislativo. Dentre eles, pode-se citar: Alexandre Mazza (2013, p. 687-689), Lúcia Valle Figueiredo (2008, p. 364-370), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 895-897). Por esse motivo, esses autores não serão trabalhados nesse capítulo.

2.1 Tribunal de Contas da União subordinado e/ou Integrante do Poder Legislativo

Para Bastos; Martins² (2002, p. 18), ideia de independência do Tribunal de Contas não prosperou quando da Constituinte de 1988. Nessa ocasião, optou-se pela permanência no sistema atual, restando o Tribunal de Contas como poder acólito do Poder Político exercido pelo Congresso Nacional. De qualquer forma, se faz necessário reconhecer que a estrutura, responsabilidade e importância da Corte foram alargadas pela atual Constituição. A função de fiscalização só será maior quando o Tribunal for, de fato, um Tribunal e não órgão consultivo.

Para José Afonso da Silva (2015, p. 772-773), a titularidade do controle externo é do Congresso Nacional na União, das Assembleias Legislativas nos Estados e das Câmaras

² É necessário destacar que o posicionamento anterior do autor era diverso, sobre o qual se discorre para se evitar divergências. Anteriormente, para Martins (1992, p. 39-43) o Tribunal de Contas recebeu, pelo constituinte, atribuições de autonomia, não se sujeitando ao Poder Legislativo. Decide o Tribunal de Contas como Poder independente, executando suas próprias decisões. Outra previsão que fortaleceu a autonomia da Corte de Contas é o artigo 71 parágrafo 2º da Constituição Federal de 1988, em que haverá punição do Legislativo com a transferência de atribuições para o Tribunal de Contas, em caso de omissão. Ademais, a entidade teria função moralizadora e responsabilizadora, conforme se depreende dos incisos II, IV, VIII, XI, X do artigo 71 da referida Constituição. Por fim, o último indicio de autonomia conferido pela Constituição está disposto no artigo 74, parágrafo 2º na medida em que se permite ao cidadão denunciar atos irregulares diretamente ao órgão. Portanto, o atual texto constitucional consagrou a independência do Tribunal de Contas de maneira consideravelmente superior à Constituição anterior.

Municipais nos Municípios, os quais tem natureza política. A participação do Tribunal de Contas emana controle externo, amenizando o teor político das decisões, uma vez que é órgão eminentemente técnico e, também, não jurisdicional.

Da mesma forma, Cretella Júnior (1997, p. 2816) afirma que todos os Tribunais de Contas nas esferas Municipal, Estadual ou da União, são órgãos colegiados, prepostos do Poder Legislativo. O motivo da criação do órgão subordinado ao Legislativo era de que o ambiente parlamentar não seria propício à análise das contas objetivamente, diante de choques de interesses político-partidários. Dessa forma, o próprio Poder Legislativo instituiu por meio de lei, a Corte de Contas como preposto com o intuito de promover a fiscalização financeiro-econômica.

No mesmo sentido, encontra-se o entendimento de Motta Filho (2007, p. 411-413), quanto à característica técnica e não política do Tribunal de Contas. Apesar de o nome indicar, não faz parte do Judiciário, não desempenhando atividade jurisdicional típica. O órgão teria natureza peculiar por ser auxiliar do Legislativo, fiscalizar os três Poderes, a administração indireta e fundacional, seus membros gozarem de prerrogativas dos magistrados e suas decisões terem eficácia de título executivo. O autor encerra o capítulo afirmando que a Corte de Contas é órgão que integra a estrutura do Poder Legislativo.

Para Carvalho Filho (2014, p. 1022), o Tribunal de Contas é órgão integrante do Congresso Nacional no que toca o auxílio do controle externo da Administração Pública. Trata-se de órgão de suma importância no regime republicano, mas que desfruta de relativa autonomia no sistema já que tem quadro próprio, Ministros e conselheiros com as mesmas prerrogativas dos juízes e lei própria de auto-organização.

Para Dias (2015, p. 686), o controle sobre a Administração Pública, exercido pelo Poder Legislativo, pode ser dividido em dois aspectos: o controle político e o financeiro. O controle político aprecia os atos administrativos de acordo com a discricionariedade, oportunidade e conveniência ao interesse público. O controle financeiro, entretanto, é realizado com o auxílio do Tribunal de Contas.

Para Bastos; Martins (2002, p. 14), o Tribunal de Contas deveria compor o Poder Judiciário e não o Poder Legislativo, passando a ser um Poder Responsabilizador. O autor defende a ideia de que o Poder Judiciário deveria ter três vertentes, uma com cunho de administração da Justiça, com duplo grau de jurisdição, uma de preservação da Constituição funcionando como Corte Constitucional e uma última com ênfase na responsabilização da Administração Pública, em que se enquadraria o Tribunal de Contas.

O autor também sugere um novo critério de provimento aos cargos, nos mesmos moldes da carreira judiciária. A escolha seria dentre os magistrados vocacionados e selecionados em concurso, dessa forma, se evitaria a indicação suspeita feita pelos detentores do Poder. Há ainda a proposta da criação de novas denominações para os cargos do Tribunal com a adoção de “Ministro” para a União, “Desembargador” para os Estados e “Juiz” para as Cortes de Contas Municipais. Haveria, portanto, a criação de uma Justiça Nacional com três graus de jurisdição autônomos, que fiscalizariam e responsabilizariam as três esferas de Poder (BASTOS; MARTINS, 2002, p. 15).

A não-subordinação do Tribunal de Contas ao Congresso Nacional conferiria um novo status ao órgão com aumento da responsabilidade das decisões. Haveria uma valorização da fiscalização técnica em contraposição com as atuais decisões políticas tomadas pelo Poder Legislativo. Em consequência disso, os Poderes ficariam mais alertas e cautelosos com a administração da coisa pública (BASTOS; MARTINS, 2002, p. 16).

2.2 Tribunal de Contas da União como órgão independente

Parte da doutrina sustenta a autonomia dos Tribunais de Contas em relação aos demais Poderes. Para Justen Filho (2015, p. 108), a Constituição Federal de 1988 instituiu o Tribunal de Contas como estrutura orgânica com características inerentes à condição de Poder. Apesar do desenho constitucional dispor a Corte como órgão auxiliar do Poder Legislativo, há o desempenho de funções próprias, as quais não poderiam ser desempenhadas por outros Poderes. Ademais, existe uma estrutura organizacional própria e autônoma, em que os componentes são dotados de garantias, corroborando com o funcionamento independente do controle sobre outros Poderes.

O artigo 2º da Constituição Federal de 1988 prevê a existência de três Poderes no Estado Brasileiro, o Legislativo, Executivo e Judiciário. Formalmente, portanto, o Tribunal de Contas não tem a denominação de Poder. De acordo com Justen Filho (2015, p. 108), tal disposição não obsta o entendimento da configuração de cinco Poderes no Estado brasileiro, com o acréscimo do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Para o autor, inexistente impedimento para essa estrutura, em que seria possível, e até desejável, que novos órgãos desempenhem funções estatais, dotados de autonomia, que não existiam à época da concepção da separação de Poderes.

Nesse sentido, concorda Pestana (2014 p. 650), ao tratar do controle da Administração Pública, afirma que, predominantemente, o objeto controlado é o Poder Executivo, mas

também o próprio Poder Legislativo e Judiciário. A fiscalização fica a cargo de entidades apartadas, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, as quais não integram e não são submetidas à estrutura organizacional ou funcional desses Poderes.

Como pondera Oliveira (2008, p. 485-486), o Tribunal de Contas é órgão de auxílio do Poder Legislativo. No entanto, tem suas competências definidas constitucionalmente, as quais não podem ser usurpadas pelo Legislativo. Tal Poder não pode exercer a fiscalização na forma direta, uma vez que extrapolaria sua competência atingindo a Corte de Contas. Ademais, algumas atribuições são definidas pelo artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo também de responsabilidade exclusiva do Tribunal de Contas.

Para Medauar (2014, p. 441), o Tribunal de Contas é considerado como instituição estatal independente pelo fato de seus integrantes possuírem as mesmas garantias conferidas aos membros do Poder Judiciário, conforme artigo 73, parágrafo 3º da Constituição Federal. Dessa forma, seria impossível o Tribunal de Contas se enquadrar ou se subordinar ao Poder Legislativo. Mesmo na hipótese de se considerar o órgão como auxiliar do Poder Legislativo, sua natureza jurídica continuaria sendo de órgão independente, decorrente das próprias normas constitucionais.

No mesmo sentido, entende Cunha Júnior (2014, p. 845-846) pela independência do órgão, uma vez que gozam das mesmas garantias institucionais do Poder Judiciário. Inclusive o autor destaca o desempenho das atribuições previstas no artigo 96 do atual texto constitucional, o qual dispõe sobre a autonomia administrativa e autogoverno dos Tribunais Judiciários. Portanto, as Cortes do Contas não integram nem se subordinam ao Legislativo, mantendo com esse Poder uma vinculação de caráter meramente institucional.

Ainda, para Moreira Neto (2006, p. 231-232), o Tribunal de Contas é dotado de uma cópia de atribuições corretivas que ultrapassam as funções típicas de uma auditoria pública. Trata-se de exemplo de corte administrativa com autonomia constitucional. Para o autor, o Tribunal de Contas não auxilia somente o Poder Legislativo, mas também os demais Poderes e órgãos públicos independentes. De certa forma, o controle desempenhado pelas Cortes de Contas é específico, pois constitui auditoria contábil *sui generis*, exercido por órgão constitucionalmente autônomo, não-parlamentar.

Para Kelles (2007, p. 220-221) apesar de estar organicamente inserido no Legislativo, o Tribunal de Contas não está funcionalmente vinculado a esse Poder. O que se pretendeu com a desvinculação era a de blindagem dos Tribunais frente às pressões e influências políticas naturalmente oriundas do Legislativo. Desejou-se, portanto, o julgamento essencialmente

técnico das contas, despido de preferências políticas por agentes dotados de conhecimentos jurídicos e com grande experiência em finanças públicas.

No mesmo sentido se encontra o entendimento de Pascoal (2006, p. 124), quanto à independência do órgão. O Tribunal de Contas, constitucionalmente instituído, é dotado de autonomia administrativa e financeira, sem se subordinar a qualquer outro Poder. Apesar de estar inserido no Capítulo I do Título IV, destinado ao Poder Legislativo, tal fato não permite a interpretação de que haveria subordinação ao Poder, já que além da função colaborativa, também exerce competências próprias.

Destaca Gualazzi (1992, p. 186) que formalmente essa inserção da Corte de Contas dentro do Poder Legislativo não basta para caracterizar sua natureza, já que materialmente desempenha funções, atos e atividades diversas as dos congressistas e parlamentares. A taxinomia orgânica do Tribunal de Contas não afeta sua essência materialmente administrativa. Portanto, o órgão consiste em uma parcela especializada da Administração Pública, a qual, tal como a Corte de Contas, aplica a lei de ofício.

Ainda de acordo Pascoal (2006, p. 124), a autonomia ficou consagrada com o artigo 71 da Constituição Federal de 1988 que dispõe que o controle externo fica a cargo do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas. Nesse sentido, entende que o titular do controle externo é o Parlamento, mas a própria Constituição delegou a maior parte das competências de controle ao Tribunal de Contas. Ainda, o artigo 73 institui quadro próprio de pessoal e o artigo 96 atribui a mesma possibilidade de auto-organização conferidas ao Poder Judiciário.

Com efeito, o artigo 71 da Constituição Federal de 1988 dispõe que o controle externo está a cargo do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas. Para Lima, (2008, p. 114) a expressão “com o auxílio” provocou extenso debate doutrinário acerca da natureza jurídica das Cortes de Contas. Apesar da divergência, a maioria dos autores rejeita a ideia de que o órgão seria auxiliar do Congresso Nacional.

Ressalta, ainda, que o “*caput*” do artigo 1º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União se refere à Corte como “órgão de controle externo”, cuja missão institucional é assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade. Portanto, seria indevida a utilização da expressão “órgão auxiliar do Poder Legislativo”, a qual não consta na Constituição (LIMA, 2008, p. 114-117).

Sobre esse mesmo aspecto, Kelles (2007, p. 222) afirma que a locução “auxílio” introduzida no artigo 71 da Constituição Federal de 1988 tem caráter amplo, uma vez que o auxílio é prestado a todas as instituições públicas sujeitas ao controle exercido pelo Tribunal

de Contas. Ressalta ainda, que a natureza jurídica das Cortes de Contas é de absoluta autonomia frente aos Poderes constitutivos da República.

O Tribunal de Contas tem suas competências conferidas pela Constituição Federal, podendo julgar contas e aplicar sanções, não integrando, no entanto, o Poder Judiciário. Mesmo havendo vinculação orçamentária e de responsabilidade ao Poder Legislativo, afirma Lima (2008, p. 114) que o Tribunal de Contas é totalmente independente em relação ao Congresso e as suas Casas, não se subordinando a nenhum outro órgão ou Poder.

De acordo com Araújo (2010, p. 1205), o Tribunal de Contas é órgão administrativo, para-judicial, funcionalmente autônomo, que desempenha o controle externo em todas as esferas de Poder, inclusive no próprio Poder Legislativo. No Brasil, a Corte de Contas é, de fato, órgão auxiliar do Legislativo, mas distinto deste. Ademais, apesar do nome e da função de julgar as contas, o Tribunal de Contas não é órgão jurisdicional, sendo que as decisões não têm a força coercitiva da sentença judicial.

Como enfatiza Moraes (2015, p. 453), o Tribunal de Contas é órgão auxiliar e essencial para a orientação do Poder Legislativo. Tal Corte não se subordina ao Poder e pratica atos de natureza administrativa, preponderantemente a de fiscalização. São garantidos ao Tribunal de Contas a autonomia e autogoverno, enfatizando seu caráter de independência ao Poder Legislativo.

No mesmo sentido se encontra Couto (2015, p. 502) que afirma que o Tribunal de Contas não está subordinado ao Poder Legislativo, já que as competências exercidas decorrem diretamente da Constituição. Para o autor, as decisões da Corte de Contas não podem ser revisadas pelo Parlamento, somente pelo Poder Judiciário. A competência de emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, a serem julgadas pelo Congresso Nacional, não denota hierarquia. Nesse caso, o parecer pode ou não ser acolhido, mas não implica na reforma, alteração ou anulação da decisão proferida.

Já para Lenza (2013, p. 667) o Tribunal de Contas é dotado de autonomia institucional, não tendo vínculo de subordinação com o Legislativo, nem mesmo com o Judiciário, já que goza de autonomia e autogoverno. Enfatiza, no entanto, que em algumas atribuições, a Corte de Contas figura como auxiliar do Parlamento. O titular da fiscalização, no caso de controle externo é, de fato, o Poder Legislativo, em que a Corte apenas emite parecer técnico.

Como expõe Ferrari (2011, p. 335) o Tribunal de Contas, constitucionalmente previsto, é dotado de independência. Em que pese ser auxiliar do Legislativo, sua função não é meramente de auxílio, já que é dotado de autonomia, não pertencendo a nenhum Poder. Pondera, no entanto, que no caso de parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder

Executivo, a decisão será do Legislativo, ao exercer o controle externo. Nesse caso, a função técnica desempenhada é opinativa, uma vez que o parecer pode ser acatado ou rejeitado.

É importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal ratificou esse entendimento doutrinário. Em sessão plenária realizada em 26 de junho de 1984 a Corte assinalou que o Tribunal de Contas não é preposto do Poder Legislativo, sendo que a função exercida decorre diretamente da Constituição Federal. O posicionamento foi firmado na vigência do ordenamento jurídico anterior e ganhou consistência com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual fortaleceu substancialmente o papel do Tribunal de Contas (PASCOAL, 2006, p. 124).

CAPÍTULO 3 - O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO EXERCÍCIO DE UM PODER CONSTITUCIONAL

O objetivo do presente capítulo é apresentar critérios que autorizam considerar o Tribunal de Contas da União como um Poder. Não se tem a intenção de enquadrar a Corte de Contas no Poder Legislativo, nem mesmo no Poder Judiciário. A proposta é realizar uma análise de suas funções e competências em comparação com as funções desses Poderes, componentes da tripartida clássica, sem pretensão de enquadramento.

Para tanto, busca-se no item 3.1, embasamento teórico contemporâneo sobre o princípio da separação de Poderes no autor Jean-Paul Cabral Veiga da Rocha (2004).

No item 3.2, explora-se a função “quase-parlamentar” desempenhada pelo Tribunal de Contas da União, qual seja, a atividade de fiscalização, com base no autor Luiz Henrique Lima (2008).

No item 3.3 aponta-se as funções “quase-judiciais” desempenhadas pelo Tribunal de Contas da União e todos os desdobramentos do exercício desse Poder, também com base no autor Luiz Henrique Lima (2008).

Uma vez explicitada essa questão, passa-se a argumentar que o Tribunal de Contas da União deve participar do jogo de freios e contrapesos, levando em conta que o órgão exerce controle externo frente aos demais Poderes, mas deve, também, ser controlado por outros mecanismos.

3.1 O princípio da separação de Poderes no direito brasileiro

A separação de Poderes é um princípio indispensável nas Constituições democráticas, inclusive, utilizado como embasamento para decisões judiciais de repercussão política no Brasil. Rocha (2004, p. 71) propõe que as decisões que tomam como base a separação de Poderes podem levar a duas perspectivas. A primeira, tem a pretensão de universalizar o princípio a partir de um núcleo essencial e independente. Já a segunda, adotada no Brasil pelo Supremo Tribunal Federal, estabelece que o princípio não é universal, conforme propõe Montesquieu. Haveria a separação de Poderes conforme determina a Constituição Federal.

A primeira perspectiva de análise do princípio, universalista, toma como base um esquema constitucional ideal, em que haveria a relação, quase que uma subsunção, entre os órgãos estatais e as funções desempenhadas. Nesse sentido, conforme a doutrina jurídica clássica, haveria a correlação entre o órgão Legislativo com a função de legislativa; o órgão

Executivo com a função administrativa; o órgão Judiciário com a função Judicial (ROCHA, 2004, p. 71).

Ocorre que o modelo idealista, atribuído a Montesquieu, sendo antecedido por Aristóteles e Locke, enfrenta dificuldades quando transportado para o plano real. Diante da evolução do Estado e da sociedade, alguns Poderes passaram a adentrar na competência de outros. O Poder Executivo, por exemplo, passou a exercer uma parcela da função legislativa por meio das medidas provisórias e leis delegadas, sem que isso significasse uma afronta ao princípio da separação de Poderes (ROCHA, 2004, p. 71-72).

Diante de tal cenário, houve a criação de um rol de funções típicas, aquelas da visão clássica, mas também de funções atípicas para cada um dos Poderes. Inicialmente, essa classificação sanou o problema de se pensar em um modelo biunívoco entre funções e órgãos. Foi possível, também, preservar o princípio e o caráter “científico” dado à separação de Poderes. Essa explicação possibilitou uma resposta aos “desvios” que a realidade impunha ao modelo clássico e rígido (ROCHA, 2004, p. 72).

O modelo clássico de tripartição biunívoca de Poderes enfrenta dificuldades não somente nos casos concretos em que é aplicado, mas também diante da Constituição Federal brasileira de 1988, a qual distribui um conjunto de atribuições e competências (ROCHA, 2004, p. 72). Conforme já visto anteriormente, um dos argumentos utilizados pelos autores do capítulo 2 para sustentar o Tribunal de Contas como órgão independente é de que suas atribuições e previsão decorrem da Constituição Federal.

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal adotou a segunda perspectiva de interpretação do princípio da separação dos Poderes, negando a visão universalista, consistindo no princípio consagrado pela Constituição Federal. Pode-se depreender, portanto, que o princípio adotado no Brasil é único e diferente do adotado em outros países, podendo-se dizer que é o princípio da separação dos Poderes do direito brasileiro (ROCHA, 2004, p. 73).

Para Rocha (2004, p. 73), o Supremo Tribunal Federal entendeu claramente nesse sentido quando decidiu por unanimidade dois aspectos que influenciam o Poder Judiciário. Em primeiro lugar, decidiu pela prerrogativa da vitaliciedade do juiz com base no regime Constitucional do Brasil da separação e independência dos Poderes. Entendeu ser inconstitucional uma norma da Constituição Estadual do Mato Grosso que estipulava aposentadoria compulsória de desembargador após dez anos na segunda instância. Outro aspecto decidido foi sobre o “autogoverno do Judiciário” em que se determinou inconstitucional uma norma que estipulava uma espécie de “controle externo” no Judiciário no Mato Grosso.

Destaca-se o argumento do relator, Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento dessa ADIn 98-5 – MT, em que enfatiza que a tripartidação dos Poderes não segue a fórmula universal apriorística. Afirmar ser mais importante o equilíbrio entre os Poderes, os quais participam do jogo recíproco de freios e contrapesos do que a divisão funcional básica, ou seja, a separação de funções de acordo com os órgãos. É possível concluir, por meio do argumento, que o modelo do princípio da separação de Poderes no Brasil decorre da própria Constituição e não se baseia em concepções abstratas ou modelos de outros países (ROCHA, 2004, p. 73-74).

Esse tipo de argumento sobre o princípio da separação de Poderes rompe com a visão clássica, no entanto, enfrenta dificuldades em consistência. O conjunto de normas constitucionais não consegue criar conteúdo abstrato, sendo que no caso do julgamento da ADIn 98-5 – MT, o relator construiu um sentido para a separação de Poderes, a partir dos conflitos a serem solucionados. Dessa forma, pode-se entender que o princípio da separação de Poderes não pode solucionar antinomias e lacunas pois é um princípio não universal, portanto, “vazio”, devendo passar pela interpretação constitucional do Supremo Tribunal Federal em caso de ausência de normas expressas (ROCHA, 2004, p. 74).

Em uma releitura de Michel Troper, Rocha (2004, p. 75) expõe que o autor discorre sobre duas regras que devem ser observadas quando se fala em princípio da separação dos Poderes. Primeiro, deve-se delegar as funções estatais para uma das autoridades especializadas. Segundo, essas autoridades devem ser independentes entre si. Dessa forma, mais simplista, é possível preservar a liberdade e o equilíbrio entre os Poderes, sem que qualquer um deles se torne autoritário.

Nesse sentido, Mendes (2008, p. 165) afirma que a supremacia de qualquer instituição sobre uma outra é indesejável. Um plano de interação entre as instituições em moldes pré-determinados e de forma abstrata permanece somente no plano teórico, não sendo possível viabilizar sua existência na realidade. No entanto, aponta como ponto necessário encontrar a legitimidade na atuação das instituições em cada caso, uma vez que a minimização de erro decorre da interação entre elas.

Diante do cenário apresentado, houve a falência da tripartidação estática dos Poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, como critério de classificação universal das funções estatais desempenhadas no Brasil. Com efeito, essa classificação universalista vem sendo substituída pela análise das competências distribuídas pela Constituição, diante também da relatividade da caracterização de funções estatais. A tendência é, portanto, de se romper com

a visão simplista da correspondência entre pontos e pares ordenados entre órgãos e funções (ROCHA, 2004, p. 79-81).

Para Rocha, (2004, p. 91), em uma releitura de Habermas, foi o próprio direito que se encarregou de desestruturar o modelo clássico com a criação de novas estruturas e novos procedimentos. Essa imaginação institucional e experimentação cuidadosa levou as funções de legislar, aplicar e implementar a não mais serem monopolizadas, já que sofrem uma redistribuição entre as instituições. Dessa forma, é possível criar procedimentos que o autor chama de “quase-judiciais” e “quase-parlamentares”.

O Tribunal de Contas da União é um exemplo de instituição que tem tais características. Como órgão constitucionalmente previsto, recebeu a função de fiscalizar, atribuída ao Poder Legislativo, sendo essa sua função “quase-parlamentar”. No entanto, funciona em uma estrutura que se assemelha com o Poder Judiciário e, também, exerce função típica desse Poder ao julgar as contas, sendo essa sua função “quase-judicial”.

Nesse ponto do trabalho, passa-se a descrever as funções do Tribunal de Contas tomando como base esses conceitos descritos. Novamente, se enfatiza que o objetivo não é enquadrar a Corte de Contas em um dos Poderes, mas sim demonstrar que as funções exercidas pelo órgão permitem afirmar que a instituição desempenha um Poder, baseando-se nas considerações feitas acerca do princípio da separação de Poderes.

3.2 Função “quase-parlamentar” do Tribunal de Contas da União

Em que pese os argumentos já apresentados pelos autores utilizados no capítulo 2 desse trabalho, existe uma divergência quanto ao enquadramento do Tribunal de Contas dentro do Poder Legislativo, como auxiliar desse Poder e também como órgão independente. Ocorre que a Corte de Contas, independentemente de estar ou não atrelada ao Legislativo, desempenha função típica desse Poder. Aponta-se, diante do que já se discorreu até agora sobre a separação de Poderes, a função de fiscalização desempenhada pela instituição. Em um segundo momento, aponta-se as atividades exercidas pelo Tribunal de Contas da União.

3.2.1 Função de fiscalizar do Poder Legislativo

A fiscalização, em um regime republicano, cabe ao povo titular da soberania, mas também pode ser realizada pelos representantes eleitos. O Congresso Nacional, quando desempenhando a função fiscalizadora, pode acompanhar os atos do Poder Executivo. Para

tanto, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e quaisquer comissões dessas casas podem convocar autoridades para prestar esclarecimentos sobre assuntos previamente limitados. Em caso de não cumprimento da requisição, fica configurado crime de responsabilidade (MENDES; BRANCO, 2015, p. 888-889).

Trata-se de função típica desempenhada pelo Poder Legislativo, assim como a função de legislar, devendo ser consagrada com o mesmo prestígio dessa outra atribuição. Seria um equívoco sustentar que a função investigatória do Legislativo seria meramente auxiliar (CUNHA JÚNIOR, 2014, p. 800). Esse tipo de controle seria classificado como “político-administrativo”, em que o Poder Legislativo pode questionar os atos do Poder Executivo e acessar informações sobre a gestão da coisa pública e, caso entenda como necessário, tomar as medidas cabíveis (MORAES, 2015, p. 442).

Esse controle político é talvez a principal contribuição do Parlamento ao processo político e resulta no princípio da responsabilidade política. No Parlamentarismo, esse controle funciona de uma maneira mais sofisticada, uma vez que o gabinete se sujeita a maioria parlamentar. No regime presidencialista, o controle se dá de maneira mais grosseira e, conseqüentemente, tem menor efetividade. O desempenho dessa função tem duas roupagens: na possibilidade de qualquer parlamentar realizar discursos ou manifestações e, principalmente, pelas Comissões de Inquérito (FERREIRA FILHO, 2015, p. 189-190).

As Comissões Parlamentares de Inquérito, chamadas de “CPIs”, podem ter diferentes terminologias como “comissão de inquérito”, “comissão legislativa de inquérito”, “comissão de inquérito parlamentar”, “inquérito parlamentar”, e até mesmo “investigação parlamentar”, todas utilizadas para cognominar o mesmo instituto (BULOS, 2001, p. 07). As CPIs ganharam espaço no direito anglo-saxão se difundindo em diversos países que adotam esse modelo. No Brasil esse mecanismo de investigação e fiscalização pelo Poder Legislativo foi consagrado pela Constituição Federal de 1988 (MENDES; BRANCO, 2015, p. 889-890).

De acordo com o artigo 58 § 3º da Constituição Federal de 1988, os parlamentares têm os mesmos poderes de fiscalização do Poder Judiciário desempenhados pelas autoridades judiciais observados, também, outros poderes estipulados nos Regimentos de cada Casa. A instalação da Comissão se dá pela requisição de um terço dos membros para apurar fato determinado com prazo certo. As conclusões das CPIs devem ser encaminhadas ao Ministério Público, o qual procederá a responsabilização civil ou criminal do infrator (MENDES; BRANCO, 2015, p. 889-890).

Existe discussão quanto aos limites do exercício desse poder, fundada na separação de Poderes e nas garantias dos direitos fundamentais. Essa limitação do poder e quadros de

atribuições das CPIs não costuma ser preciso. A delimitação dessa competência vai sendo construída a medida que os problemas decorrentes de seu exercício vão sendo resolvidos pelas decisões do Poder Judiciário. Dessa forma, a fixação em concreto dessa competência depende do posicionamento político-constitucional das Supremas Cortes que protegem outros valores constitucionais envolvidos no processo (MENDES; BRANCO, 2015, p. 889-890).

Para a instalação das Comissões Parlamentares de Inquérito deve-se observar alguns requisitos. O objetivo dessas comissões é a apuração de acontecimentos que sejam de interesse público. Para a preservação de direitos fundamentais e eficiência, o objeto deve ser um fato determinado, sendo impedido que o objeto se generalize. Ainda, esse fato a ser investigado pode ser singular ou múltiplo, devendo ser ligado por um ponto em comum (MENDES; BRANCO, 2015, p. 891-892).

Existe, também como requisito, um limite cronológico da duração da Comissão, já que o artigo 58, § 3º da Constituição Federal prevê que a apuração deve ocorrer por um “prazo certo”, no entanto, não fixa esse prazo. O Supremo Tribunal Federal acabou por dirimir uma controvérsia entre dois instrumentos normativos que estipulam prazos diversos. De um lado, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que prevê o prazo de 120 dias, prorrogáveis por mais metade, e de outro, a Lei 1.579 de 1952 que dispõe que a CPI deve terminar na sessão legislativa na qual foi criada, havendo a possibilidade de prorrogação. Pela possível interferência nos direitos fundamentais do investigado, o Supremo entendeu que o prazo deveria ser regulamentado por meio de Lei (MENDES; BRANCO, 2015, p. 894).

Por fim, existe um requisito quanto ao número mínimo de parlamentares para a instauração da CPI, de um terço dos membros. O Supremo Tribunal Federal, em defesa do direito das minorias do parlamento, entendeu que existe direito público subjetivo assegurado a essas minorias de ter a instalação da comissão, sendo obrigação do Presidente do Senado proceder a designação dos nomes faltantes a fim de completar a composição da comissão no Senado (MORAES, 2015, p. 443).

As Comissões Parlamentares de Inquérito, conforme já dito anteriormente, são dotadas dos mesmos poderes instrutórios do Poder Judiciário e podem, até mesmo, invadir as liberdades públicas individuais, observando os limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário de respeito aos direitos fundamentais e também quanto à fundamentação de suas decisões. Seus poderes consistem em quebra do sigilo bancário, fiscal e de dados. Também pode proceder a oitiva de testemunhas, facultando-se a condução coercitiva. A CPI pode ouvir os investigados e indiciados, respeitando-se o direito ao silêncio, em que não se pode obrigar a produção de prova, nem o depoimento contra si mesmo. É facultada a possibilidade de

realização de perícias e exames necessários, bem como a requisição de documentos e demais meios de prova. Podem as CPIs determinar a buscas e apreensões às autoridades policiais e administrativas, observando-se o limite constitucional de inviolabilidade domiciliar (MORAES, 2015, p. 447-449).

No entanto, as CPIs carecem de competência jurisdicional, não podendo desempenhar poderes de cautela, sendo esse poder desempenhado exclusivamente por juízes. Dessa forma, as CPIs não podem decretar prisão, salvo em flagrante delito. Não podem também determinar medidas cautelares como indisponibilidade de bens, arrestos, sequestros, hipoteca judiciária, proibição de se ausentar da comarca ou do país. As comissões não podem proibir ou restringir assistência técnica judiciária aos investigados (MORAES, 2015, p. 449-450).

As Comissões Parlamentares de Inquérito não tem o poder de sancionar, de acusar ou de processar o investigado. Somente no caso da comissão encontrar indícios de ilicitude em seu procedimento de investigação, deverá remeter suas conclusões para que o Ministério Público tome as medidas cabíveis (PUCCINELLI JÚNIOR, 2013, p. 437).

Nesse ponto existe uma diferença com a função fiscalizadora do Tribunal de Contas da União, uma vez que esse órgão pode aplicar sanções como multas, que têm status de título executivo extrajudicial. Outro tipo de sanção aplicada pelas Cortes de Contas é o poder de sustar atos da Administração Pública em caso de não cumprimento da decisão, conforme dispõe o artigo 71, X da Constituição Federal de 1988. Destaca-se, novamente, que no caso de contratos firmados pelo poder público, a sustação fica a cargo do Congresso Nacional (MENDES; BRANCO, 2015, p. 888).

3.2.2 Função de fiscalizar do Tribunal de Contas da União

Conforme já foi explicitado no capítulo 1, a Constituição Federal de 1988 dotou o Tribunal de Contas da União de funções de fiscalização, portanto, não se vislumbra necessidade em repetir conteúdo já abordado. No entanto, mostra-se pertinente a explanação de como e quais instrumentos são disponibilizados à Corte de Contas para o efetivo exercício da fiscalização.

O objeto dessa fiscalização engloba: atos de admissão de pessoal e aposentadorias, convênios firmados entre os Estados, Municípios e Distrito Federal, bens e rendimentos de autoridades públicas, subvenções, renúncias de receitas, entrega de cotas, contas em âmbito nacional de empresas supranacionais, desestatizações, concessões, consórcios públicos e parcerias público-privadas, avaliação de programas, gastos com quadro de pessoal,

endividamento público e receita, alcance das metas estipuladas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, metas fiscais e metas físicas de programas, limites e condições para operações de crédito e inscrição de restos a pagar, medidas que possibilitem o retorno aos limites de gastos com pessoal e endividamento, recursos de alienação de ativos e relatórios de gestão fiscal e relatórios resumidos da execução orçamentária (LIMA, 2008, p. 110).

Os instrumentos colocados à disposição da Corte de Contas são: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento. Ressalta-se que a instituição terá livre acesso às informações de órgãos e entidades da Administração Pública federal, quando no exercício do poder de fiscalização. A Constituição Federal de 1988 alargou esse poder explicitando a natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da fiscalização da administração da coisa pública. Como critérios, o Tribunal se pauta pela legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (LIMA, 2008, p. 315-316).

Dessa forma, o levantamento consiste no conhecimento das organizações inspecionadas sob os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. Há a identificação de objetos e instrumentos de fiscalização e também, a análise da viabilidade da inspeção, de acordo com artigo 238 do Regimento Interno. Trata-se de modalidade de fiscalização que tem o intuito de primeira aproximação ao objeto passível de fiscalização (LIMA, 2008, p. 317).

A auditoria tem como objetivo a análise da legalidade e legitimidade de atos, desde que dentro de sua jurisdição, sob os âmbitos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial e são denominadas “Auditorias de Natureza Operacional”. Tem por objetivo avaliar o jurisdicionado com relação ao seu desempenho sob a ótica da economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados, sendo denominadas “Auditorias de Desempenho”, e também, subsidiar os atos sujeitos ao registro, de acordo com o artigo 239 do Regimento Interno (LIMA, 2008, p. 317-318).

A inspeção é instrumento utilizado pela Corte de Contas quando há omissão de informações que geralmente ocorrem na instrução processual. Em algumas ocasiões, ocorre que o analista se depara com essa omissão ou precisa de outros elementos para a formação de opinião. Diante desse cenário e no caso de ser possível ter acesso a elementos de prova, a inspeção se mostra como mecanismo mais completo, célere e confiável do que uma diligência, disposto no artigo 240 do Regimento Interno. Essa modalidade não se constitui como processo autônomo e é realizado por equipes e períodos menores (LIMA, 2008, p. 318-319).

O acompanhamento tem por objetivo o exame da legalidade e legitimidade dos atos de gestão, bem como avaliar o desempenho dos jurisdicionados ao longo de um período predeterminado. As informações dos jurisdicionados do Tribunal deverão ser disponibilizadas por diversos meios. Essa modalidade de fiscalização pode ser realizada pela presença física de uma equipe no local ou mediante acesso eletrônico de informações e dados, de acordo com os artigos 241 e 242 do Regimento Interno (LIMA, 2008, p. 319).

O monitoramento consiste em mecanismo de fiscalização para que a instituição se certifique do cumprimento de suas deliberações. Geralmente, após a realização de Auditorias de Natureza Operacional, são realizados até três monitoramentos. Também, no caso de acórdão realizado pelo Tribunal existe o monitoramento, a ser realizado, geralmente, dentro de um ano a partir da tomada de decisão. Consiste em item obrigatório dos relatórios de controle interno das tomadas e prestações de contas anuais. Verifica-se, assim, se houve cumprimento das determinações e recomendações da Corte de Contas (LIMA, 2008, p. 320).

Ressalta-se que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato figura como parte legítima para denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas, conforme já visto anteriormente. A Corte apurará a denúncia que contiver todos os requisitos de admissibilidade, ou seja, que versarem sobre objeto de sua competência e que o ato seja desempenhado por um jurisdicionado. Ademais, a denúncia deve ser formulada em linguagem clara e objetiva, devendo o denunciante apresentar suas informações pessoais. Também é requisito de admissibilidade para a denúncia que seja acompanhada de indícios de materialidade do ato ilegal ou irregular (LIMA, 2008, p. 344).

3.3 Funções “quase-judiciais” do Tribunal de Contas da União

Em que pese os argumentos já apresentados pelos autores utilizados no capítulo 2 desse trabalho, o Tribunal de Contas da União não faz parte do Poder Judiciário. De fato, esse órgão não está previsto no artigo 92 da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe sobre os integrantes do Poder Judiciário. Ocorre que a Corte de Contas apresenta diversas similaridades com tal Poder, tanto no aspecto estrutural, quanto no funcional. Aponta-se, diante do que já se discorreu até agora sobre a separação de Poderes, as semelhanças encontradas no desenho institucional do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas.

3.3.1 Função de julgamento

Mesmo com as críticas tecidas por Rocha contra o modelo de separação de Poderes proposto por Montesquieu, o autor propõe que não se abandone totalmente o modelo clássico. Essa teoria, na realidade, se mostra como um terreno fértil para a análise das instituições criadas na contemporaneidade. De fato, a função “julgar” permanece como função estatal, no entanto, não mais restrita ao Poder Judiciário (ROCHA, 2004, p. 82).

Inicialmente, é necessário tecer algumas diferenças entre o “julgar” do Tribunal de Contas com relação aos demais órgãos integrantes do Poder Judiciário. No processo judicial, o objetivo é promover a solução de litígios interindividuais, funcionando de modo a proteger os cidadãos contra a autoridade do Estado. Com esse mecanismo, se garante a efetivação de liberdades negativas. Os atores do processo judicial são as partes e o juiz figura como terceiro participante (VERÍSSIMO, 2006 p. 25-26).

Já no julgamento de contas promovido pelo Tribunal de Contas da União, podem ser partes no processo o responsável e o interessado, conforme disposto pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas da União no seu artigo 144. O responsável, nos termos da Resolução nº 36/1995, é aquele que figura no processo por ter utilizado, arrecadado, guardado, gerenciado ou administrado dinheiro público ou tenha assumido obrigações pecuniárias em nome da União. Pode também figurar como responsável aquele que deu causa à perda, extravio ou qualquer outra irregularidade que enseje prejuízo ao Erário. Já o interessado pode intervir no processo caso haja o reconhecimento, pelo relator ou pelo Tribunal, de que do ato do responsável decorre possibilidade de lesão ao seu direito subjetivo, mediante pedido fundamentado (LIMA, 2008, p. 234-235).

Quanto ao objeto das decisões do Tribunal de Contas, esse se limita às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, conforme o artigo 71, II da Constituição Federal. Inclusive, a Corte de Contas pode promover a tomada de contas especiais, podendo julgar as contas de qualquer agente público ou empresa privada que tenham causado dano ao Erário. Isso significa dizer, em suma, que o julgamento não é da pessoa em si ou de um litígio, mas sim das contas, embora exista a possibilidade de aplicação de sanções aos responsáveis (LIMA, 2008, p. 48-49).

De fato, a doutrina consolidou duas visões antagônicas sobre a jurisdição do Tribunal de Contas. Uma parte da doutrina afirma que não há função jurisdicional, ou seja, a solução de um litígio por um magistrado, pela Corte. Filiam-se a esse entendimento Cretella, Di Pietro e José Afonso da Silva. Por outro lado, parte da literatura jurídica afirma existir, ainda que parcialmente, a função jurisdicional, por ser atividade exclusiva e indelegável exercitada pelo Tribunal de Contas que não se submete à apreciação de outro órgão. Fazem parte desse

posicionamento os autores Castro, Jacoby Fernandes, Seabra Fagundes, Lima, Ayres Brito, Zymler e Mileski (LIMA, 2008, p. 129-133).

Quanto à apreciação por outros órgãos da decisão do Tribunal de Contas, se mostra necessário realizar alguns apontamentos que corroboram com o argumento de função jurisdicional. O julgamento proferido pelo Tribunal de Contas não pode sofrer o controle judicial. A decisão proferida só poderá ser anulada em caso de não observância aos princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, devendo ser comprovada a ocorrência de ilegalidade. Destaca-se que a aprovação das contas não impede que o Ministério Público ofereça denúncia, caso entenda que houve configuração de crime pelo responsável (LIMA, 2008, p. 308).

Em suma, se a análise da função de julgamento promovida pelas Cortes de Contas não se utilizar de um critério técnico de jurisdição, é possível afirmar, em um sentido amplo, que os Tribunais detêm jurisdição material, já que uma de suas funções típicas é o julgamento de contas. Esse entendimento é possível principalmente pelo fato de que o julgamento deve estar pautado pelos princípios que regem, também, o processo judicial: a imparcialidade, a independência, a ampla defesa, dentre outras garantias processuais (FERNANDES, 2002, p. 130).

3.3.2 Funções decorrentes do poder de “julgar”

Em que pese a fundamentação teórica sobre a qual se discorreu no tópico 3.1 “a separação de Poderes no direito brasileiro”, algumas funções exercitadas pelo Tribunal de Contas não advém do texto constitucional. Mas, impossível não entender o desempenho dessas funções como consequência lógica das atividades previstas na Carta Política. A estrutura “quase-judicial” do Tribunal de Contas também faz com que se depare com semelhanças entre esse e o Poder Judiciário. Passa-se, portanto, a análise dessas funções secundárias.

3.3.2.1 Observância aos princípios processuais

Retomando a ideia anterior, mostra-se pertinente demonstrar que o julgamento realizado pelas Cortes de Contas deve observar os princípios norteadores, também, do procedimento judicial. O artigo 5º, LIV da Constituição Federal determina que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Essa disposição

consagrou o direito fundamental ao processo justo no direito brasileiro (SARLET, MARINONI; MITIDIERO, 2015, p. 730).

Transportando essa ideia para a Corte de Contas, os princípios em que se fundamentam o direito de defesa, nos processos conduzidos pelo órgão, de acordo com o Manual de Recursos do Tribunal de Contas da União, são: (i) devido processo legal; (ii) contraditório e ampla defesa; (iii) duplo grau de jurisdição; (iv) publicidade; (v) verdade material; (vi) formalismo moderado; (vii) oficialidade; (viii) adequabilidade; (ix) fungibilidade recursal; (x) non reformatio in pejus; (xi) singularidade recursal (LIMA, 2008, p. 389).

Discorre-se sobre o princípio do devido processo legal, contraditório e ampla defesa nesse tópico, por se tratarem dos principais princípios norteadores, tanto do processo judicial quanto do procedimento do Tribunal de Contas. No tópico seguinte, discorre-se sobre o duplo grau de jurisdição, uma vez que a Corte de Contas prevê modalidades recursais.

A Constituição Federal de 1988 fala em “devido processo legal”, mas a doutrina vem preferindo se utilizar da expressão “direito ao processo justo”, mais adequado ao Estado Constitucional, revelando o efeito puramente processual de seu conteúdo. Esse direito visa assegurar uma obtenção de decisão justa (SARLET, MARINONI; MITIDIERO, 2015, p. 733) tanto no âmbito do processo judicial, quanto no procedimento do Tribunal de Contas.

O contraditório previsto no artigo 5º, LV da Constituição Federal, diz respeito ao direito do demandado em conhecer as alegações do processo para, em querendo, contrariá-las. Já a ampla defesa, é intimamente ligada ao contraditório, diz respeito ao direito de resistência no processo. Esse princípio contribui para a legitimidade da imposição da tutela jurisdicional à parte demandada (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015, p. 759-764).

O princípio do contraditório é observado nas Cortes de Contas, por exemplo, no ofício enviado ao responsável. Esse ofício é enviado ao responsável para comparecimento em audiência em que devem constar a descrição do fato, a acusação e demais elementos que possibilitem o exercício desse princípio. A resposta dada à audiência pelo responsável ou seu procurador é chamada de razões de justificativa (LIMA, 2008, p. 392).

O princípio da ampla defesa pode ser observado no procedimento do Tribunal de Contas. Por exemplo, no processo de julgamento de contas, a primeira possibilidade de exercício de defesa é a audiência. Nessa ocasião, o relator ou o Tribunal, ao verificar irregularidade das contas, sem a ocorrência de débito, chama o responsável e faculta a apresentação de razões dentro de quinze dias. A audiência não ocorre somente no julgamento

de contas, mas também nos processos de fiscalização, denúncias e representação (LIMA, 2008, p. 391).

A ampla defesa também é observada pela possibilidade de juntada de documentos, desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução. Mesmo após encerrada essa parte, é possível anexar memoriais a serem apreciados pelos Ministros, Auditores ou representante do Ministério Público. Admite-se provas somente na forma documental, inclusive nas declarações pessoais de terceiros, não se admitindo, por óbvio, as provas ilícitas. Destaca-se que se houver mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles é aproveitada pelo outro, mesmo em caso de revelia, em sede de circunstâncias objetivas (LIMA, 2008, p. 394-395).

3.3.2.2 Julgamento de recursos

Os recursos decorrem do princípio da recorribilidade e do duplo grau de jurisdição, já todo ato judicial, que prejudique um direito, ou mesmo um interesse das partes, deve ser recorrível. Não bastaria que houvesse a revisão da decisão pelo mesmo julgador, assegurado pela recorribilidade, se um outro órgão não se encarregasse de revisar a decisão, fazendo com que surgisse o princípio do duplo grau de jurisdição. Portanto, em uma acepção técnica restrita, o recurso significa o meio pelo qual se provoca o reexame da decisão judicial, pelo mesmo julgador ou por uma instância hierarquicamente superior (THEODORO JÚNIOR, 2014, p. 40).

O Tribunal de Contas da União admite cinco modalidades recursais: (i) o recurso de reconsideração; (ii) o pedido de reexame; (iii) embargo de declaração; (vi) recurso de revisão e (v) agravo. No caso de interposição de recurso, haverá o sorteio para que um dos membros seja o relator, exceto no caso de agravo e embargo de declaração. Serão excluídos o Ministro ou o Auditor que tiverem atuado no processo como relator ou revisor ou aquele que tiver voto vencedor do acórdão, objeto do recurso. No caso de recurso de reconsideração ou pedido de reexame, esse sorteio excluirá somente o autor do voto vencedor, o qual fundamentou a decisão recorrida (LIMA, 2008, p. 396-397).

O recurso de reconsideração pode ser utilizado nos processos de tomada ou prestação de contas e tomada de contas especial. Esse recurso será apreciado pelo próprio colegiado que proferiu a decisão recorrida e terá efeito suspensivo. Será formulado pelo responsável ou pelo interessado ou ainda pelo Ministério Público que atua junto ao Tribunal. Essa modalidade

recursal é adequada para combater decisões definitivas como julgamentos por regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas (LIMA, 2008, p. 396-397).

O pedido de reexame tem cabimento nos processos relativos aos atos sujeitos ao registro e à fiscalização de contratos e atos, não cabendo, nesses casos, o recurso de reconsideração. Esse recurso será endereçado ao Presidente do Tribunal de Contas, sendo interposto pela parte ou Ministério Público que atua junto ao Tribunal. Cabe pedido de reexame contra decisão de mérito, a qual terá seus efeitos suspensos (LIMA, 2008, p. 398).

Os embargos de declaração têm por objetivo corrigir obscuridade, omissão ou contradição encontrada na decisão recorrida, portanto, não se prestam a rediscutir questões de mérito já analisadas. Esse recurso se aplica a várias espécies de processos da Corte de Contas, tendo efeito suspensivo tanto com relação ao processo, quanto para a interposição dos demais recursos. Devem ser opostos pelo responsável ou interessado ou pelo Ministério Público que atua perante o órgão, ao relator ou redator da decisão, sendo submetidos à apreciação do colegiado competente (LIMA, 2008, p. 399).

O recurso de revisão é modalidade pela qual pretende-se a rescisão da decisão definitiva em processo de prestação de contas, prestação de contas especial e tomada de contas, as quais têm o julgamento exclusivo pelo plenário do Tribunal de Contas. Poder ser interposto pelo responsável ou sucessores, ou pelo Ministério Público que atua perante ao órgão. Deve ser fundamentado em: (i) erro de cálculo; (ii) falsidade ou insuficiência de documentos que fundamentaram o acórdão e (iii) superveniência de documentos e provas. Não possui efeito suspensivo que decorre do próprio tipo de decisão (LIMA, 2008, p. 400).

O agravo tem cabimento contra despacho decisório do Presidente do Tribunal de Contas, do Presidente da Câmara ou do relator desfavorável à parte ou contra medida cautelar em caso de urgência pelo receio de grave lesão ao Erário ou da ineficácia de decisão de mérito. Esse recurso deve ser interposto apenas pelas partes e não pelo Ministério Público. Recebido o agravo, a autoridade pode reformar a decisão ou submetê-la ao colegiado competente, que apreciará se o efeito suspensivo será conferido ao recurso (LIMA, 2008, p. 402-403).

3.3.2.3 Firmar jurisprudência

Inicialmente, é necessário tecer algumas considerações sobre a criação do conceito de jurisprudência. Sabe-se que duas tradições jurídicas se destacam: a romanística e a anglo-saxônica. Nessa, é conhecida a força vinculante das decisões judiciais, obrigando-se os

tribunais inferiores a respeitar, tanto suas próprias decisões, quanto as dos órgãos superiores. Outra característica é que toda decisão relevante é um argumento forte a ser levado em consideração pelo juiz. Ressalta-se que o que vincula do precedente é o princípio geral de direito, o qual pode ser interpretado pelo juiz. Por fim, um precedente nunca perde a sua vigência, podendo ser invocado a qualquer tempo (FERRAZ JÚNIOR, 2011, p. 209-210).

Já na tradição romanística, as decisões devem ser subordinadas à Lei de modo geral. Não há a vinculação dos juízes às decisões de tribunais superiores. Dessa forma, cada juiz não tem suas decisões vinculadas aos demais juízes, possibilitando que casos semelhantes possam ter destinos diferentes. Outra característica é que não há vinculação do magistrado com a própria decisão, podendo mudar seu entendimento, mesmo diante de casos semelhantes. Vigê, portanto, o princípio da independência da magistratura judicial. Os julgamentos são de acordo com a Lei e a consciência do juiz (FERRAZ JÚNIOR, 2011, p. 210-211).

Apesar dessas características, na tradição romanística, é inegável o papel desempenhado pela jurisprudência na constituição do direito. A constante formação de interpretações uniformes, mesmo que não invoquem a lei, concedem-lhe um sentido geral de orientação. Dá-se origem à jurisprudência pacífica dos tribunais que, ao contrário do precedente da tradição anglo-saxônica, não tem efeito vinculante, mas acabam por prevalecer (FERRAZ JÚNIOR, 2011, p. 211).

Transporta-se essa ideia ao Tribunal de Contas da União, já que é possibilitado a esse órgão, pelo artigo 85 do seu Regimento Interno, a elaboração de súmula de jurisprudência. Essa disposição será composta com os princípios ou enunciados, as quais resumem teses, soluções, precedentes e entendimentos firmados de forma reiterada nas decisões tomadas pela Corte sobre assuntos e matérias de sua competência. A súmula poderá ter seu enunciado incluído, revisado, revogado ou reestabelecido, somente com a aprovação da maioria absoluta dos Ministros (LIMA, 2008, p. 224).

Pode ocorrer que, em um determinado processo a ser apreciado, seja suscitada a divergência entre deliberações anteriores proferidas pela Corte de Contas. Nesse caso, o Ministro, Auditor ou representante do Ministério Público do Tribunal pode sugerir ao colegiado que decida por apreciar essa preliminar em anexo aos autos principais. Nessa ocasião, a matéria é retirada de pauta, procedimento esse previsto pelo artigo 91 do Regimento Interno (LIMA, 2008, p. 224).

Se a divergência foi reconhecida, o relator solicitará audiência do Ministério Público, submetendo a questão à análise do plenário até a segunda sessão subsequente. Nessa ocasião, será elaborado um acórdão decidindo a controvérsia que será enviado à Comissão de

Jurisprudência que deliberará sobre a possível elaboração de enunciado de súmula. Esse procedimento tem por objetivo buscar a uniformização da jurisprudência, substituindo o embargo de divergência previsto em regimentos anteriores (LIMA, 2008, p. 224-225).

No mesmo sentido, observa-se um movimento no Poder Judiciário, que busca a uniformização da jurisprudência por meio, tanto da lei processual, como da criação de súmulas pelos tribunais superiores. As súmulas do Supremo Tribunal Federal representam assentos de jurisprudência que têm força na interpretação do direito, ainda que não tenha o sentido de precedente, encontrado no modelo anglo-saxônico (FERRAZ JÚNIOR, 2011, p. 211).

3.3.2.4 Função sancionadora ou corretiva

O inciso VIII do artigo 71 da Constituição Federal determina que cabe ao Tribunal de Contas aplicar sanções aos responsáveis que deram causa a ilegalidade de despesa ou tiveram suas contas julgadas como irregulares. Essas sanções devem ser previstas em lei, sendo que uma das modalidades é a multa proporcional ao dano causado ao Erário. Ainda que o controle do Tribunal de Contas seja formal, ou seja, posterior ao gasto, o poder de aplicar sanções constitui como meio coercitivo de cumprimento da norma, já que constringe o administrador público que não pode agir impunemente (OLIVEIRA, 2008, p. 268).

Passa-se a esclarecer aspectos relevantes do julgamento de contas promovido pelo órgão. A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União prevê no artigo 16, incisos I, II e III, os critérios que devem ser observados quando do julgamento de contas. Serão julgadas como contas regulares aquelas que demonstram com exatidão a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão. Serão julgadas como contas regulares com ressalvas quando houver evidência de improbidade ou algum vício formal, mas que não enseja em dano ao Erário (LIMA, 2008, p. 294).

O que interessa, para demonstrar a função sancionadora do Tribunal de Contas se encontra quando as contas são irregulares. Isso acontece quando as contas: (i) foram omitidas; (ii) tenham decorrido de gestão ilegal, ilegítima ou antieconômica; (iii) ensejam dano ao Erário; (iv) desfalcam ou desviem dinheiro público. No caso de reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal, em processo de tomada ou prestação de contas, também enseja no julgamento de contas como irregulares, de acordo com a jurisprudência do órgão (LIMA, 2008, p. 294-297).

A multa será aplicada em duas hipóteses: (i) em caso de débito, o Tribunal de Contas condenará o responsável ao pagamento, facultando-se a aplicação de multa prevista no artigo 57 da Lei Orgânica, sendo que a decisão é considerada como título executivo; (ii) em caso de não configuração de débito, mas que haja omissão na prestação de contas ou comprovação de prática de ato ilegal e dano ao Erário, haverá a aplicação da multa prevista no artigo 58 da Lei Orgânica (LIMA, 2008, p. 296-299).

Necessário enfatizar que as decisões condenatórias, ou seja, que resultem em imposição de débito ou multa terão eficácia de título executivo, conforme disposição constitucional do artigo 71 § 3º. A análise desse procedimento de coerção corrobora com a atividade “quase judicial” do Tribunal de Contas da União. Ainda que não seja considerado como título executivo judicial, as decisões que impliquem em condenação pecuniária dos responsáveis tem cunho de título executivo extrajudicial. Podem sofrer exame do Poder Judiciário apenas no que tange à legalidade, razoabilidade e proporcionalidade da condenação (FERNANDES, 2008, p. 165-166).

3.3.2.5 Possibilidade de exercer controle de constitucionalidade

Do próprio modelo rígido de Constituição decorre a diferenciação entre lei constitucional advinda do poder constituinte e lei ordinária criada pelo poder constituído. Esse tipo de Constituição demanda um processo específico de revisão, em que há a supremacia da lei constitucional diante das demais regras de direito. Estabelece-se, dessa forma, uma hierarquia jurídica com o reconhecimento da “superlegalidade” da Constituição, como obra da mais alta expressão jurídica de soberania (BONAVIDES, 2014, p. 303).

O problema do controle de constitucionalidade reside em identificar qual órgão tem legitimidade para exercer essa função, uma vez que isso representaria uma verdadeira preeminência dessa instituição, podendo acarretar em um desequilíbrio entre os Poderes. Ocorre que sem essa revisão a supremacia constitucional não teria sentido, retirando-se as maiores vantagens decorrentes da Constituição rígida: a harmonia entre os Poderes e a garantia dos direitos constitucionais (BONAVIDES, 2014, p. 304).

No sistema normativo brasileiro o controle de constitucionalidade se apresenta como controle formal e material. O formal é estritamente jurídico e tem por objetivo analisar se a Lei foi elaborada conforme determina a Constituição, não havendo exame quanto ao conteúdo das decisões. Já o controle material é mais sensível e incide sobre o conteúdo da norma, sendo substancialmente político (BONAVIDES, 2014, p. 304-306).

Em determinados sistemas constitucionais, o controle de constitucionalidade fica a cargo de um órgão político, geralmente distinto dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, deixando de depositar essa função a um tribunal. Em um segundo tipo revisão, o controle é exercido por um órgão jurisdicional. Esse modelo pode ser dividido em controle por via de exceção e controle por via de ação (BONAVIDES, 2014, p. 306-309).

O sistema de controle pela via de ação, chamado de controle abstrato, consiste em um controle direto realizado por meio de um processo perante um tribunal ordinário ou uma corte especial, dotados de jurisdição específica para esse fim. Nesse caso, a lei poderá perder sua validade sendo anulada com efeitos *erga omnes* (com relação a todos). Já o sistema de controle por via de exceção, chamado de controle concreto, ocorre quando uma das partes de um processo suscita a inconstitucionalidade de uma lei que se pretende aplicar ao caso. Nesse caso, se o juiz acatar o pedido, os efeitos serão restritos às partes do processo (BONAVIDES, 2014, p. 309-314).

Diante do exposto, nota-se que o controle concreto é realizado por um juiz, integrante do Poder Judiciário em um caso concreto. Essa mesma competência foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal ao Tribunal de Contas da União por meio da Súmula 347. Frisa-se que o exercício desse mecanismo de controle de constitucionalidade pela Corte de Contas é de caráter incidental (difuso ou concreto ou por via de exceção ou repressivo com efeitos restritos às partes) de leis e atos do Poder Público, portanto, com efeitos restritos às partes (LIMA, 2008, p. 159).

3.3.3 Atuação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

A Constituição Federal de 1988 alargou as funções do Ministério Público no Estado brasileiro consagrando esse órgão como verdadeiro defensor da sociedade tanto no campo penal, cível e como fiscal nos demais Poderes. A instituição se configura como defensora da legalidade e moralidade administrativa. Tem status constitucional e foi armado de garantias que possibilitam o exercício das funções com independência e autonomia (MORAES, 2015, p. 636-637).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União é constitucionalmente previsto e denominado pela doutrina como “Ministério Público de Contas”. No entanto, não integra o Ministério Público da União, mas aplicam-se as regras sobre direitos, vedações e formas de investidura no cargo no mesmo formato previsto para este (LIMA, 2008, p. 75).

O artigo 81 da Lei Orgânica do TCU prevê suas competências como: promover a defesa da ordem jurídica, comparecer às sessões do Tribunal, promover junto à Advocacia Geral da União ou perante os responsáveis por entidades jurisdicionadas as medidas necessárias à cobrança judicial de dívidas, interpor recursos e requerer providências para que se saneie os autos (LIMA, 2008, p. 206-207).

3.3.4 Prerrogativas e garantias dos Ministros do Tribunal de Contas da União

O artigo 73, § 3º da Constituição Federal de 1988 determina que aos Ministros do Tribunal de Contas da União serão asseguradas as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, órgão esse que integra o Poder Judiciário, conforme estipulado pelo artigo 92, II do diploma constitucional.

As garantias constitucionais conferidas ao Poder Judiciário, como instituição e também ao magistrado, decorrem da necessidade de independência da organização, ao realizar a atividade judicial. Incumbe a esse Poder o último controle da atividade estatal, tanto da esfera da Administração Pública quanto do próprio Poder Legislativo, ao desempenhar o controle de constitucionalidade, já anteriormente explicitado. Essa independência faz com que o magistrado se encontre apartado dos outros Poderes e de influências externas (MENDES; BRANCO, 2015, p. 962).

A Constituição de 1988, portanto, assegura as seguintes garantias aos magistrados e, como visto, aos Ministros do Tribunal de Contas da União: (i) a vitaliciedade; (ii) a inamovibilidade; (iii) a irredutibilidade de vencimentos (MENDES; BRANCO, 2015, p. 968). A vitaliciedade assegura que o Ministro só pode perder o cargo em razão de sentença judicial transitada em julgado. A inamovibilidade garante que o Ministro não seja removido do cargo *ex officio*, nem mesmo por qualquer mecanismo institucional. A irredutibilidade de vencimento diz respeito ao afastamento de qualquer decisão legislativa que afete os subsídios pagos aos Ministros (LIMA, 2008, p. 201).

Conforme já foi explicitado, tais garantias visam consagrar a independência dos magistrados e dos Ministros do Tribunal de Contas da União. Entende-se que essas prerrogativas não consistem em uma “função” propriamente dita. No entanto, se mostra pertinente enfatizar esse arranjo institucional a fim de se sustentar que esses direitos impactam na função desempenhada, tanto do Poder Judiciário, como do Tribunal de Contas da União, sendo que o foco do trabalho repousa na análise funcional.

Portanto, diante do exposto ao longo do presente trabalho e, principalmente, no presente capítulo, chega-se à conclusão de que o Tribunal de Contas da União é um Poder, por exercer funções típicas dos Poderes políticos clássicos, baseando-se no autor Jean-Paul Cabral Veiga da Rocha (2004). Por ser um Poder, deve haver um controle sobre sua gestão e contas, portanto, o próximo capítulo pretende entender se existem mecanismos de controle atuando na instituição e, em caso positivo, como eles atuam.

CAPÍTULO 4 - ACCOUNTABILITY COMO MECANISMO DE CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Esse capítulo tem por objetivo entender como é feito o controle do Tribunal de Contas da União, partindo do conceito de *accountability*. Traça-se um paralelo entre as conceituações dos autores Guillermo O'Donnell (1997) e Camila Villard Duran (2012) para os tipos de *accountability* denominados “vertical” e “social”, bem como “horizontal” e “político”. Uma vez superada a conceituação desses mecanismos de *accountability*, passa-se a fazer uma análise qualitativa das informações disponibilizadas pelo site do Tribunal de Contas da União e de seu relacionamento com os demais Poderes.

4.1 Noções prévias de *accountability*

O termo *accountability*, para os fins desse trabalho, diz respeito à modalidade de supervisão, avaliação e responsabilização das autoridades no exercício da política. Esse conceito não tem tradução exata para o português, mas uma das possíveis traduções é a modalidade específica de responsabilização e prestação de contas por determinada instituição, quando do exercício de sua política, poder e na tomada de decisão (DURAN, 2012, p. 15). Opta-se por utilizar a denominação na língua inglesa, diante da dificuldade em encontrar termo correspondente na língua portuguesa.

O termo *accountability* tem sido entendido pela literatura de uma forma mais ampla, em que se engloba os conceitos de responsividade, responsabilidade, transparência, controle e participação deliberativa. A forma que a *accountability* ocorre também pode tomar variados modelos como político, eleitoral, legal, financeira, fiscal, administrativa, profissional, corporativa, hierárquica, de supervisão, individual, coletiva, procedimental, de produtos, participativa, delegativa, horizontal, vertical, diagonal, interna, externa, de reputação pública, de mercado, de pares, etc.. Essas denominações criadas por diversos autores tem como base o objeto da prestação de contas, quem as avalia, quem deve prestá-las e também diz respeito sobre a natureza do comando que institui esse dever (DURAN, 2012, p. 85).

No entanto, ressalta-se que *accountability* não se confunde com o conceito de responsabilidade, o qual tem dois principais aspectos. O primeiro corresponde às atribuições de uma instituição, denominada responsabilidade funcional, enquanto o agente dessa instituição também deve se sujeitar à eventuais punições que decorrem do descumprimento de obrigações jurídicas, denominada *responsability*. Esse termo também é usado para indicar a

obrigação de ressarcimento ou reparação de dano quando da prática de atos contrários à Lei ou obrigações contraídas que produzam resultados a serem compensados (DURAN, 2012, p. 86).

Lorencini (2015, p. 143-144) afirma que a composição da ideia de responsabilidade do Poder político se relaciona com esses termos, já que: (i) *accountability*, trata-se do dever de informação e justificação dos atos e da tomada de decisão pelos agentes públicos aos controladores do poder; (ii) *responsibility*, que consiste no cumprimento, pelos governantes de todos os seus deveres que decorrem de sua autoridade, relacionando-se com a ideia de “bom governo”, (iii) *liability*, diz respeito aos mecanismos de aplicação de sanção a fim de conferir efetividade e coercitividade às demais regras de responsabilização política.

Com base em Mulgan e Bovens, é possível traçar a distinção de *accountability* das relações de controle. Trata-se a primeira de modalidade de *enforcement* do controle *ex post*, em que há certa discricionariedade do agente. Já o controle, desempenhado inclusive pelo Tribunal de Contas, impõe direção comportamental *ex ante* e *ex post* com influência mais contundente para direcionamento da ação, inclusive com relação ao seu conteúdo (DURAN, 2012, p. 87).

4.2 *Accountabilities* vertical/social e horizontal/política

Superada a noção introdutória da noção de *accountability*, passa-se a análise das modalidades propostas por Guillermo O'Donnell (1997) e Camila Villard Duran (2012). Entende-se que é possível fazer uma comparação entre as conceituações propostas por esses autores, a fim de se chegar à uma análise mais detalhada sobre o tema. A *accountability* vertical e social implicam na participação do cidadão, como receptor da prestação de contas. Já a *accountability* horizontal e política envolvem o relacionamento entre as instituições e Poderes. No caso do presente trabalho, entre o Tribunal de Contas da União e o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

4.2.1 Accountability vertical/social

Accountability vertical pode ser observada por meio de dois mecanismos. O primeiro procedimento, diz respeito ao processo eleitoral, em que a sociedade tem a possibilidade de aplicar punição ou premiação àqueles que se candidatam à eleição, votando contra ou à favor

em uma poliarquia³. Esse mecanismo também pode ocorrer com relação aos candidatos apoiados por determinada figura política. Necessário observar, no entanto, que as eleições devem ser razoavelmente livres e justas para que haja o efetivo desempenho da *accountability* vertical (O'DONNELL, 1997, p. 28).

O segundo procedimento, consiste na liberdade de opinião e associação, aliados ao acesso à informação emanada de diversas fontes que permitem a formulação de denúncias e reivindicações pela sociedade frente às autoridades públicas. Necessário observar que, tal como o procedimento eleitoral, a mídia também deve ser razoavelmente livre, para o efetivo desempenho da *accountability* vertical (O'DONNELL, 1997, p. 28).

Dessa forma, eleições, reivindicações sociais e cobertura da mídia dessas reivindicações e também de atos ilícitos cometidos por autoridades são as principais dimensões apontadas por O'Donnell (1997, p. 28) como “*accountability* vertical”, em que se observa a atuação da sociedade. Essas dimensões podem ser desempenhadas individualmente e/ou em grupos e, quando se fala “autoridade pública”, não significa necessariamente que foi escolhida por meio de eleições.

O autor tece uma crítica ao mecanismo principal de *accountability* vertical nas novas poliarquias definidas por sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública sem definição clara e reversões políticas súbitas. Nesse sentido, não estaria suficientemente clara a efetividade da *accountability* vertical no procedimento eleitoral (O'DONNELL, 1997, p. 28-29).

Para os fins desse trabalho, o modelo de *accountability* vertical, proposto por O'Donnell, não se enquadra como mecanismo de controle do Tribunal de Contas da União por dois motivos. Primeiro, pelo fato dos Ministros e integrantes do quadro profissional não serem escolhidos por meio de eleições, conforme já exposto anteriormente. Segundo, por não existir a possibilidade de aplicação de sanções pela sociedade em caso de cometimento de ato ilícito.

Contudo, baseando-se em Bovens, Duran (2012, p. 84) expõe sobre *accountability* social, cuja essência é muito parecida com a *accountability* vertical proposta por O'Donnell. Para Bovens, consiste na “(...) relação entre um ator e um fórum, em que o ator é obrigado a

³ O termo poliarquia é explorado por Robert Dahl (1989, p. 221) e consiste em países que: (i) suas autoridades são eleitas; (ii) o procedimento de eleição é livre e justo; (iii) existe sufrágio inclusivo; (iv) existe o direito de se candidatar aos cargos eletivos; (v) assegura-se a liberdade de expressão; (vi) contam com fontes alternativas de informação; (vii) existe liberdade de associação. O'Donnell (1996) acrescenta mais três aspectos para o conceito de poliarquia: (viii) a proibição da destituição arbitrária de autoridades eleitas e também nomeadas antes do término do mandato definido pela Constituição; (ix) a proibição das autoridades eleitas serem sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas por domínios políticos que não passaram pelo processo de eleição, enfatizando as forças armadas; (x) existência de um território incontestado que defina a população votante.

explicar e justificar sua ação. O fórum pode introduzir questões, fazer julgamentos e o autor pode sofrer consequências”.

No entanto, para a autora, trata-se de relação criada por comando jurídico entre agentes determinados ou determináveis com procedimento de prestação de contas é definido em norma. O objeto da prestação de contas é a ação ou omissão, existindo poder de avaliação e julgamento pelo fórum. Quanto à imposição de sanção, há a possibilidade de aplicação pelo fórum que requereu a prestação de contas ou por outro fórum interessado. A sanção aplicada não é necessariamente jurídica, podendo tomar outras formas. Duas perspectivas são apresentadas quanto à medida repressiva: (i) em caso de não prestação de contas e (ii) decorrente da desaprovação da conduta praticada (DURAN, 2012, p. 84).

Duran (2012, p. 105) aponta que Bovens levanta duas questões importantes, ao tratar de *accountability* social: quanto à sanção aplicada, que pode ter natureza diversa da jurídica ou política e a questão da legitimidade dos julgadores da política e burocracia. Para a autora, o fato da sanção não ter respaldo jurídico ou político não interfere em sua intensidade, sendo que uma sanção social ou de reputação pode ser ainda mais forte que de natureza mais formal. A preocupação com a legitimidade dos grupos “julgadores” pode ser construída por meio de *accountability* entre os cidadãos e essas organizações, com base em Malena, Forster e Singh.

Essas organizações civis, incumbidas de julgar e avaliar a política, por exemplo a mídia, também podem aplicar sanções de ordem reputacional de maneira difusa. Por esse mecanismo, seria possível manter a responsividade ao cidadão. Esse modelo de relação surge da emergência do “cidadão informado” ou “cidadão vigilante” na democracia fundada na desconfiança, substituindo a então democracia que se baseava na legitimidade eleitoral. A *accountability*, portanto, pressupõe a existência da cultura da desconfiança e do receio (DURAN, 2012, p. 105).

Essa nova configuração política, em que não há mais a aceitação de atos cometidos por agentes sendo justificados apenas pelo fato de serem eleitos, demanda mecanismos de transparência nas instituições. Nesse sentido, enfatiza-se que para que haja efetividade na *accountability* social é necessário que a informação transmitida seja dotada de algumas qualidades como inteligibilidade, acessibilidade e qualidade (DURAN, 2012, p. 105-106). Esses são os critérios que serão utilizados ao se fazer a análise da informações do site da Corte de Contas.

4.2.2 *Accountability horizontal/política*

A definição de *accountability* horizontal diz respeito à existência de agências estatais que têm o poder e o direito de realização de ações que englobam atos de supervisão até a imposição de sanções legais a outros agentes ou agências do Estado, que eventualmente atuarem de forma delituosa. O êxito dessas ações depende da capacitação e disposição para o desempenho dessas ações (O'DONNELL, 1997, p. 40).

Essas ações, que englobam supervisão e aplicação de sanção, podem afetar as três esferas mais importantes: (i) a democracia, no momento em que se toma a decisão de cancelar as liberdades de associação ou pela introdução de procedimentos eleitorais fraudados e chega até a abolir a existência da poliarquia; (ii) a liberal, quando existe a violação por agentes públicos (ou a permissão que se viole) as garantias e liberdades individuais; (iii) o republicanismo, em que há a desconsideração das exigências postas às autoridades, sendo eleitas ou não, de sujeição à Lei, sendo que deveria prevalecer o interesse público em detrimento do privado (O'DONNELL, 1997, p. 41).

A questão se estabelece quanto à fronteira ou limites em dois sentidos: Em primeiro lugar, diz respeito à separação do conceito liberal e do republicano, ou seja, a separação da esfera pública da privada. Em segundo lugar, decorre do próprio conceito de *accountability*, já explicitado. Prescinde a existência de agências dotadas do poder de supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas cometidas por autoridades de outras instituições. No entanto, não basta ter esse poder explicitado em Lei, mas, de fato, ter autonomia suficiente para cumprir com seus objetivos (O'DONNELL, 1997, p. 42).

Nesse sentido, esse debate se encontra com o tema da separação de Poderes e dos freios e contrapesos entre eles, envolvendo logicamente os Poderes clássicos, Executivo, Legislativo e Judiciário. Mas, nas poliarquias contemporâneas, pode-se notar também que os mecanismos são encontrados em várias agências de supervisão, como o *ombudsmen* e instâncias incumbidas pela fiscalização e prestação de contas (O'DONNELL, 1997, p. 42-43).

O autor aponta que essas agências fiscalizadoras não devem atuar isoladamente, mas por meio de uma *rede de agências* para que a *accountability* horizontal seja efetiva. Normalmente, essas agências conseguem mobilizar a opinião pública mas, a efetividade depende, na maioria dos casos, de decisões de tribunais ou de legisladores que devem se comprometer em “fechar” o sistema constitucional por meio de suas decisões emprenhadas e comprometidas na construção da *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1997, p. 43).

A ideia central é a da prevenção, e, somente se necessário, a da punição. Essas instituições já explicitadas no parágrafo anterior devem ser autônomas, no entanto, isso depende também do reconhecimento e respeito de todos os atores relevantes. Esses atores

devem estar dispostos a defender a atuação das agências de fiscalização e reafirmar as suas fronteiras. A divisão não mecânica proposta pelos Federalistas no âmbito dos três Poderes políticos fez com que houvesse um novo arranjo com a criação de diversos poderes fortes, mas que interferem parcialmente uns nos outros. Esse desenho resultou em um maior grau de autonomia, se comparado com uma simples separação desses Poderes (O'DONNELL, 1997, p. 42-43).

A *accountability* horizontal pode ser violada de duas maneiras: (i) usurpação ilegal de uma agência da autoridade de outra, chamada de “usurpação”; (ii) vantagens ilícitas obtidas pelas autoridades para si, ou para aqueles que estão associados à agência, chamada de “corrupção”. Tomando como base o conceito de democracia sua visão monística ignora essas ideias, até mesmo a da usurpação (O'DONNELL, 1997, p. 46).

Mas, a democracia traz uma contribuição importante para a *accountability* horizontal, que deriva da ideia de que a autoridade política vem *de* todo e cada membro do *demos*. Existe o mecanismo de rodízio, sorteio ou eleição daqueles que desempenham o poder político em busca do bem de todos. Dois aspectos devem ser observados quanto às decisões serem públicas, tendo em vista que todo cidadão é, potencialmente, uma autoridade pública. Em primeiro lugar, todo o processo de tomada de decisão está aberto à participação social. Em segundo lugar, o conteúdo das decisões devem ser acessíveis a todos (O'DONNELL, 1997, p. 46-47).

Nesse sentido, Duran (2012, p. 109) aponta, baseada em Bovens, que as relações de *accountability* política e social na verdade não são alternativas, mas sim complementares. Uma vez que os fóruns sociais detectam e denunciam condutas ilícitas providas pela imprensa ou outras organizações, “sinais de alerta” são emitidos aos Poderes políticos, pressionando para que haja a inserção de determinado tema na agenda política. Esses Poderes ficam sujeitos às sanções de ordem reputacional, como já visto anteriormente, em caso de inércia. Por outro lado, estão autorizados a se valer de mecanismos e empregar sanções de naturezas diversas, inclusive de natureza jurídica.

A consequência da democracia é justamente essa demanda por um alto grau de transparência na tomada de decisão política, o que, potencialmente tem impacto na busca contra a corrupção. Tomando como certo que nas novas poliarquias o princípio democrático é o mais proeminente, existe uma maior indiferença quanto a “usurpação” e um maior ativismo e intolerância quanto à “corrupção”, termos esses já definidos anteriormente (O'DONNELL, 1997, p. 47).

A preocupação com a corrupção nas poliarquias tem aspectos positivos. Em primeiro lugar, a ampliação do debate sobre como adquirir *accountability* horizontal, já que atos ilícitos como apropriação de fundos públicos e a aceitação de suborno são condenados pela maioria da opinião pública. Também, houve o surgimento de várias organizações que reivindicam que autoridades públicas assegurem as liberdades e garantias básicas. Outras que visam assegurar eleições limpas e a educação da população para conhecimento e exercício de seus direitos políticos. Outras se empenham quanto à conduta ética das autoridades. Todas essas organizações, em conjunto com a mídia, se tornam aliados das agências estatais, as quais devem tomar as medidas apropriadas (O'DONNELL, 1997, p. 48).

Por fim, o autor propõe um conjunto de medidas para adquirir ou aumentar a *accountability* horizontal e até problematiza a questão principal do presente trabalho. As agências que fazem controle preventivo, como é o caso do Tribunal de Contas da União, se mostram como uma alternativa de enriquecimento da *accountability* horizontal. Elas devem ser altamente profissionalizadas, dispor de recursos e serem o mais isoladas que for possível da arena política. No entanto, essas características não impedem que a corrupção penetre nessas agências, nem que o Poder Executivo as coopte. O Poder Legislativo pode ser ainda mais desejoso de eliminar ou neutralizar essas agências do que o Poder Executivo, no caso do Congresso determinar a autoridade e o orçamento dessas instituições (O'DONNELL, 1997, p. 49).

Já a análise de *accountability* na modalidade política, para Duran (2012, p. 98-99), se foca mais no sentido de relacionamento das instituições com os poderes políticos. Haveria uma ligação entre transparência e *accountability* política já que aquela é requisito para esta. Existe esse relacionamento entre transparência e *accountability* social, mas o fórum, ao invés de ser social, toma lugar nos Poderes Legislativo e Executivo.

Nesse sentido, a autora propõe a análise do desenho jurídico do Poder Executivo em relação às outras instituições sob alguns enfoques: (i) o mecanismo jurídico que concede autonomia; (ii) a forma de nomeação e destituição de Ministros, no caso do Tribunal de Contas; (iii) a previsão normativa do dever de prestação de contas e (iv) possibilidade de interferência do Poder Executivo nas decisões do órgão (DURAN, 2012, p. 189).

Já na análise do desenho institucional da relação entre Poder Legislativo e o Tribunal de Contas da União, pode-se apontar dois enfoques: (i) o poder de interferir na indicação de dirigentes, no caso, Ministros e (ii) a previsão normativa de prestação de contas, de forma periódica (DURAN, 2012, p. 201).

4.3 Análise dos mecanismos de *accountability* do Tribunal de Contas da União

A Constituição Federal de 1988 prevê no artigo 71, parágrafo 4º que o Tribunal de Contas da União encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, o relatório de suas atividades. Portanto, o controle desse órgão fica a cargo do Congresso Nacional. Para o entendimento desse controle desempenhado pelo Congresso Nacional, houve a análise da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, seu Regimento Interno e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A lei 8.443 de julho de 1992 institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas e dá outras providências. Apenas um artigo da referida lei trata sobre a prestação de contas do Tribunal de Contas, localizado no Título IV, denominado “Disposições Gerais e Transitórias”. O artigo 90 determina que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas da União será exercida pelo Congresso Nacional, na forma definida no seu regimento comum”. O parágrafo 1º dispõe sobre a obrigatoriedade da Corte de Contas em encaminhar ao Congresso Nacional, trimestralmente e anualmente, relatório de suas atividades. Nesse relatório anual, deve constar a análise da evolução dos custos de controle e da eficiência, eficácia e economicidade, conforme o parágrafo 2º do mesmo artigo.

Em análise ao Regimento Interno do Tribunal de Contas da União de 02 de janeiro de 2015 foi constatado que apenas em um artigo há menção de *accountability* horizontal, localizado no Título XI, denominado “Disposições Gerais”. O artigo 293 do Regimento interno determina que “o Tribunal de Contas da União encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades”. O parágrafo 1º dispõe sobre o prazo de apresentação desses relatórios, em que os trimestrais devem ser apresentados em até sessenta dias e os anuais em até noventa dias, a contar do vencimento dos períodos correspondentes. Os relatórios devem apresentar resenha das atividades específicas quanto ao julgamento de contas e apreciação de processos de fiscalização a cargo do Tribunal, conforme o parágrafo 2º do mesmo artigo.

Diversos relatórios estão disponíveis no site do Tribunal de Contas da União, cujo endereço é <http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>. Existe um link na página inicial com o título “O TCU – Transparência, institucional e gestão”. Ao clicar nesse link, o direcionamento é feito a uma página em que um dos tópicos é denominado “Relatórios” com tópicos interessantes para a investigação desse trabalho, quais sejam, “Relatórios de atividades”, “Relatórios de gestão”, “Relatórios de gestão fiscal”, “Relatórios de gestão do Presidente do TCU”, “Relatório simplificado de gestão orçamentária”. Passa-se a análise de cada um desses tópicos.

4.3.1 Relatório de Atividades Anual e Trimestral de 2015

O “Relatório de Atividades”, tem a previsão normativa nos dispositivos já especificados anteriormente. Tem uma periodicidade anual e trimestral e são apresentados com uma estrutura muito similar. Nesses relatórios constam os principais resultados atingidos pela Corte e principais trabalhos. Também traça um panorama de organização e atuação da instituição, especificando suas competências, jurisdição, missão, visão e composição do órgão. Apresentam relatórios sobre as contas do governo da república, o relacionamento com os demais poderes políticos e também com o público externo.

Os tópicos são: “Nossos principais resultados”, “Principais Trabalhos”, “Sobre o TCU”, “A atividade de controle externo”, “Contas do governo da República”, “Obras públicas fiscalizadas”, “Relacionamento com o público externo” e “Atividades administrativas”. Existe a disposição das principais atuações por área temática como: “Infraestrutura”, “Minas e Energia”, “Transportes”, “Saúde”, “Integração Nacional e Meio Ambiente”, “Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia do Esporte”, “Planejamento e Desenvolvimento Urbano”, “Fazenda, Desenvolvimento e Turismo”, “Agricultura e Desenvolvimento Agrário”, “Trabalho, Previdência e Assistência Social”.

No Relatório Anual de Atividades de 2015, o capítulo 8 é o que mais se relaciona com os objetivos do presente trabalho e é denominado como “Atividades Administrativas”. A finalidade desse tópico é dotar o controle externo de apoio necessário para o exercício de sua competência e para tanto, apresenta dados e iniciativas adotadas pelo Tribunal de Contas em seu exercício administrativo.

Preliminarmente, no Relatório Anual de Atividades de 2015 discorre-se sobre o planejamento organizacional e estratégico e também sobre os planos táticos do Tribunal de Contas. São apresentados dados sobre o desempenho operacional e quais medidas foram adotadas para a capacitação dos profissionais.

Especificamente no tópico 8.3. do capítulo 8, apresenta-se o orçamento do Tribunal de Contas da União. As despesas discriminadas de modo generalista, em que se aponta o valor total gasto com pessoal, ativo, inativo e pensionista e demais custeios como material de consumo, serviços de terceiros, auxílio financeiro e outras despesas. Também, de maneira superficial, foram providos os gastos com procedimentos licitatórios.

O Relatório Trimestral de Atividades, referente ao primeiro trimestre de 2015, tem a estrutura muito similar ao relatório anual, diferenciando-se apenas pela periodicidade em que

é apresentado, motivo pelo qual dispensa-se sua análise. Ressalta-se, no entanto, que a maneira de demonstrar os gastos foi apresentada nos mesmos moldes do Relatório Anual, qual seja, gastos com pessoal e outros custeios. Os gastos com procedimentos licitatórios também são apresentados de maneira superficial.

4.3.2 Relatório de Gestão do exercício de 2015

O Relatório de Gestão é apresentado com base no artigo 70 da Constituição Federal a ser apresentado anualmente e foi elaborado de acordo com as disposições da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, da decisão normativa do TCU nº 146/2015 e da portaria TCU nº 63/2015 e as orientações complementares do sistema de prestação de contas (e-Contas).

Esse relatório se divide em: visão geral do Tribunal de Contas, planejamento organizacional e de desempenho orçamentários e operacional, governança, relacionamento com a sociedade, desempenho financeiro e informações contábeis, áreas especiais de gestão, conformidade da gestão com demandas dos órgãos de controle, por fim, é disponibilizado um relatório de instância ou área de correção.

As informações disponibilizadas refletem a execução da despesa do exercício de 2015, cujos parâmetros orçamentários estão na lei nº 13.115 de 15 de janeiro de 2015, denominada “Lei Orçamentária Anual”. O relatório demonstra a execução dos orçamentos fiscais e da seguridade social, bem como os principais aspectos e contas que comprovam os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e também a Demonstração das Variações Patrimoniais e Demonstração de Fluxo de Caixa.

O item 2.3 do referido relatório denominado “Desempenho Orçamentário” conta com dados fornecidos pelo SIAFI⁴ – Sistema Integrado de Administração Financeira, que consiste no instrumento utilizado para o registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Há a apresentação de fatores que impactaram no desempenho do orçamento, no entanto, afirma-se que no exercício de 2015, não foram assumidas obrigações sem que houve autorização de crédito. Existe uma análise crítica, feita pela próprio Tribunal sobre esse desempenho.

Da mesma forma existe uma tabela, mais adiante sobre os gastos classificadas como liquidadas e pagas nos procedimentos de licitação. A análise crítica feita pelo Tribunal aponta que não houve alteração significativa entre o exercício de 2015 e 2014. Ainda, afirma que não

⁴ Informações extraídas do site <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>.

há utilização indevida dos procedimentos de licitação nas modalidades “inexigibilidade” e “dispensa”. Adiante, apresenta-se os gastos com pessoal e demais despesas. A análise crítica aponta que as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Governo Federal demandaram um corte de gastos, mas que vários aspectos corroboram para a demonstração do pleno esforço na melhor aplicação dos recursos. Todos os dados foram fornecidos pelo SIAFI.

O item 3.2 do Relatório aponta para a atuação de uma Unidade de Auditoria Interna da Corte denominada Secretaria de Controle Interno “Secoi”, a qual é vinculada à Presidência do Tribunal de Contas da União e tem sua instituição e competência previstas nos artigos 70 e 71 I a XVI e §§ 1º e 2º da Resolução do TCU nº 266. As atividades da Secoi constam no inciso I que de maneira geral consistem em realizar acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria nos sistemas administrativo, contábil, financeiro, patrimonial e operacional das unidades da Secretaria do Tribunal, com vistas a verificar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão dos responsáveis pela execução orçamentário-financeira e patrimonial e a avaliar seus resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia. Portanto, a Secoi desempenha atividades de controle interno do Tribunal de Contas da União. Não houve alterações ou adequações na estrutura organizacional, nem seu reposicionamento no desenho institucional. No item 7.2 explicita-se as recomendações desse órgão e as providências adotadas.

Existem tabelas constando o custo com pessoal e estagiários, bem como gastos do Tribunal com capacitação de mais incentivos educacionais. No Capítulo 6.2 Há a discriminação da frota de veículos do Tribunal, com a descrição da política de uso e de que maneira foram adquiridos. Também há a descrição dos imóveis da União que estão sob sua responsabilidade, relacionando-se os bens que foram objeto de cessão.

No item 6.3.7 descreve-se projetos de implantação de Tecnologia da Informação. Muitos deles já tem uma previsão de valor orçado e o valor efetivamente despendido. No entanto, vários projetos não apresentam o orçamento, nem o valor despendido, com a informação “desenvolvimento interno”.

No item 7.3 denominado “Medidas administrativas para a apuração de responsabilidade por dano ao Erário existe uma informação pertinente: A administração do Tribunal não tomou conhecimento de nenhum ilícito administrativo que resultaram em dano ao Erário no exercício de 2015. Dessa forma, não se justificaria a instauração da tomada de contas especial para apuração de dano ou responsabilidade.

No capítulo 8 apresenta-se o quadro geral de Processos Disciplinares. No ano de 2015, dois processos foram submetidos à apreciação do Plenário. Um deles teve a conversão da penalidade em multa e o outro foi arquivado. Cinco processos estão em andamento no

gabinete do Ministro-Corregedor e seis em diversas áreas do Tribunal. Houve o arquivamento de dez processos por despacho do Ministro-Corregedor. Não existem informações sobre processos que ensejaram na punição do servidor.

4.3.3 Relatório de Gestão Fiscal

Esse relatório é disponibilizado por meio eletrônico, de acordo com a Lei Complementar nº 101, denominada “Lei Responsabilidade Fiscal”. Na realidade, os quadros demonstrativos disponibilizados lembram muito o quadro de pessoal do Relatório de Gestão. Apresentam-se tabelas em apenas quatro páginas de difícil compreensão, em que constam os gastos em áreas genéricas, sem que haja profundidade nas informações.

4.3.4 Relatório de Gestão do Presidente do Tribunal de Contas da União

Em primeiro lugar, nota-se que esse relatório é referente ao exercício de 2014 e é apresentado conforme o artigo 28, inciso XLII do Regimento Interno. Esses relatórios vem sendo disponibilizados a partir de 2000. Os tópicos são: “Nossos principais resultados”, “Sobre o TCU”, “A atividade de controle externo”, “Contas do governo da República”, “Obras públicas fiscalizadas”, “Relacionamento com o público externo” e “Atividades administrativas”. Em muito se assemelha com o Relatório Anual e Trimestral, motivo pelo qual deixa-se de analisá-lo em profundidade. No item 7.3 os recursos orçamentários e financeiros são apresentados da mesma forma que os outros Relatórios. Essa repetição de informações acaba por atrapalhar sua compreensão.

4.3.5 Relatório Simplificado de Gestão Orçamentária

O Relatório Simplificado disponibilizado pelo Tribunal de Contas descreve diversos gastos, qual a programação, execução e resto a pagar. O relatório é do 1º quadrimestre de 2014. Existe a informação que a Lei de Diretrizes Orçamentárias suprimiu o inciso que determinava a elaboração desse tipo de relatório.

4.3.6 Contas do Tribunal de Contas da União

No mesmo local em que foram encontrados os relatórios descritos anteriormente (“O TCU – Transparência, institucional e gestão”), encontra-se uma aba chamada “Contas do TCU”. Esses documentos vem sendo elaborados desde o exercício de 2008 e a prestação de contas mais recente corresponde ao ano de 2011. Essas contas são apresentadas com base no artigo 56, “*caput*” e parágrafo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal e no artigo 101 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011.

Os tópicos apresentados são: “Nossos principais resultados”, “Sobre o TCU”, “A atividade de controle externo”, “Contas do governo da República”, “Obras públicas fiscalizadas”, “Relacionamento com o público externo” e “Atividades administrativas”, ou seja, muito semelhantes ao Relatório Anual e Trimestral de Atividades e iguais ao do Relatório de Gestão do Presidente do Tribunal de Contas da União. Existem anexos ao documento de planilhas de difícil compreensão e algumas até mesmo de difícil visualização.

4.3.7 Nomeação dos Ministros do Tribunal de Contas da União

Pode-se indicar como mecanismo de *accountability* horizontal e político o modelo de indicação dos Ministros. Como já visto anteriormente, cabe à Câmara dos Deputados realizar três indicações e o Senado Federal também escolhe outros três Ministros. O chefe do Poder Executivo Federal nomeia um dos Ministros e os outros dois são escolhidos entre os auditores e membros do Ministério Público que atua junto ao Tribunal (DELGADO, 2016, p. 13).

O procurador que atua no Ministério Público do Tribunal, Júlio Marcelo de Oliveira, em entrevista ao Valor Econômico, afirma que a discussão sobre o modelo de indicação de Ministros é relevante. A Constituição de 1988, no pós-ditadura, teria buscado tirar a competência exclusiva do Presidente da República na indicação, fortalecendo essa competência no Parlamento. Ocorre que isso teria levado a Corte de Contas a ser comparada como “reserva de mercado para ex-deputados e ex-senadores” (DELGADO, 2016, p. 15).

A composição do Tribunal de Contas da União em 2016, a qual conta com nove Ministros titulares, se encontra da seguinte forma: cinco foram políticos, deputados ou senadores, dois são de áreas técnicas do Congresso com perfil politizado e apenas dois Ministros são dos quadros de carreira do Tribunal (DELGADO, 2016, p. 13).

Ainda, para o procurador Oliveira: “o calcanhar de Aquiles do modelo de composição do Tribunal são as regras de indicação de Ministros”. A Associação Nacional do Ministério Público de Contas apoia a ideia de reforma no procedimento de indicação de Ministros e conselheiros, cujo critério deveria ser a qualificação. De fato, há no Congresso Nacional uma

proposta de emenda constitucional de acordo com esse entendimento, em que se exigiria no mínimo dez anos de carreira e curso superior (DELGADO, 2016, p. 14-15).

4.4 Conclusões parciais

Primeiramente, é necessário ressaltar que a *accountability* vertical/social e horizontal/política se entrelaçam, quanto ao acesso à informação disponibilizada no site institucional do Tribunal de Contas da União. Da mesma forma que outros Poderes ou agências controladoras podem ter acesso a esse conteúdo, também pode a sociedade como um todo.

Quanto à *accountability* horizontal, proposta por O'Donnell (1997), pressupõe a existência de agências especializadas que exercem supervisão e controle, podendo aplicar sanções. O autor aponta que o próprio Tribunal de Contas é uma dessas agências e até problematiza a questão abordada por esse trabalho, afirmando que o afastamento da arena política não impede que haja corrupção nessas instituições (O'DONNELL, 1997, p. 49). Não é possível perceber a atuação de uma agência independente no controle do Tribunal de Contas. No entanto, existe *accountability* horizontal, ainda que com falhas com relação à nomeação dos Ministros pelo Poder Executivo e Legislativo, bem como na prestação de contas feita ao Congresso Nacional.

Quanto à *accountability* política, proposta por Duran (2012), pressupõe a interação entre os Poderes. Nesse caso, o fórum não seria social, mas sim nos próprios Poderes. Ao mapear a instituição foi possível perceber que o Poder Executivo e o Legislativo desempenham *accountability* política no procedimento de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, em que se encontram alguns problemas quanto à tecnicidade e afastamento da arena política. Ainda, o Poder Legislativo faz o controle dos Relatórios anuais e trimestrais apresentados pela Corte de Contas.

No entanto, a democracia moderna não se sustenta mais na teoria Montesquiana de controle e fiscalização recíproca entre os Poderes. Parte-se da premissa que todo aquele detentor de poder, pode dele abusar. Impõe-se portanto, não a dispensa dos meios de controle tradicionais, mas o fortalecimento também do controle social sendo de grande importância encontrar mecanismos que efetivem e deem legitimidade à participação social (OLIVEIRA, 2008, p. 305). Passa-se às conclusões sobre esses mecanismos que atuam no Tribunal de Contas da União.

Quanto à *accountability* vertical, proposta por O'Donnell (1997), não é possível vislumbrar sua aplicabilidade no Tribunal de Contas da União. Primeiro, por conta do mecanismo escolhido para o ingresso nos quadros da instituição para o cargo de Ministro, o qual não é feito pelo procedimento eleitoral. Essa escolha será feita pelo Congresso Nacional e pelo Presidente da República, assunto abordado anteriormente.

Segundo, ainda que o Tribunal de Contas da União disponibilize informações no site institucional, não existem mecanismos que possibilitem a aplicação de sanção direta às autoridades que eventualmente cometerem atos ilícitos no âmbito do Tribunal de Contas. Ressalta-se que O'Donnell (1997) fala na possibilidade de formulação de denúncias de cometimento de atos ilícitos, sendo possível esse mecanismo no Tribunal de Contas, inclusive constitucionalmente previsto no artigo 74, § 2º. No entanto, essa denúncia se refere ao administrador ou responsável sujeito à jurisdição da Corte de Contas, e não dos próprios integrantes da instituição (LIMA, 2008, p. 344).

Quanto à *accountability* social, proposta por Duran (2012), pressupõe a existência de uma relação entre um fórum e o ator. A tomada de decisão pelo ator deve ser explicada e justificada e o fórum tem o poder de questioná-la, ficando o ator sujeito às consequências. O site institucional do Tribunal de Contas da União pode ser considerado como um fórum, inclusive, são disponibilizados todos os acórdãos, jurisprudências selecionadas, súmulas, informativos como boletim de jurisprudência, boletim de pessoal, informativo sobre licitações e contratos, pautas das sessões, pautas explicativas, cronograma de pautas, atas das sessões, questões e ordem e sinopse das sessões. No entanto, não existe mecanismo que possibilite o questionamento da tomada de decisão, nem mesmo possibilidade de sanção. Sobre a sanção, a autora afirma ser efetiva a sanção reputacional. Ocorre que, nesse caso, estabelece-se uma dependência com as organizações civis e com a mídia.

Tanto O'Donnell (1997) quanto Duran (2012) abordam sobre a importância da disponibilização de informação para a efetividade da *accountability* vertical e social de forma que se vislumbra a necessidade de conclusões mais profundas.

Como já se assinalou anteriormente, o acesso à informação e a transparência são instrumentos que possibilitam o controle. O artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal assegura a disponibilização de informações ao acesso público, inclusive por meios eletrônicos (OLIVEIRA, 2008, p. 268).

Nesse sentido, ainda que exista luta contra a exclusão digital, a evolução tecnológica é uma poderosa ferramenta que possibilitou a criação de uma nova arena aberta de debate público. A abertura ao acesso à informação da gestão da atividade financeira aumentou com a

criação de portais institucionais. Experimenta-se as facilidades no acesso de contas públicas por meio desse fenômeno que pode ser chamado de governo eletrônico ou *e-governo*. Diante desse cenário, o controle e monitoramento social tem a possibilidade de ser contínuo, fazendo com que a prestação de contas também seja permanente. (ASSONI FILHO, 2009, p. 216).

Entretanto, entende-se o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal não somente no aspecto de disponibilização de informações, de acordo com o artigo 37 “*caput*” da Constituição Federal ao se referir ao princípio da publicidade. Transparência engloba a busca pela efetiva participação popular e isso só é possível se a informação divulgada está em linguagem acessível, uma vez que o destinatário é o cidadão “comum”. Objetiva-se que o cidadão tenha real consciência sobre os gastos públicos e também de tomar parte sobre as decisões que envolvem gasto do dinheiro público (ASSONI FILHO, 2009, p. 197-198).

O conceito de *accountability*, pressupõe o atingimento de metas com economicidade e transparência. Parte-se do pressuposto que o Estado tem a responsabilidade de administrar com economicidade, eficácia e eficiência e para conseguir a execução dos planos dessa forma, é necessário haver um amplo acesso à informações, principalmente para haver controle do gerenciamento público. No entanto, o simples fato de prestar contas não é suficiente para afirmar que exista *accountability* (AZEVEDO, 2001, p. 102).

Dessa forma, a apresentação de demonstrativos contábeis não exaure o conceito de *accountability* que envolve o compromisso em fazer o melhor. Esse repasse de informação não quer dizer que os órgãos estatais estão administrando da melhor maneira possível. “Prestar contas” vai além da divulgação de informações, implica na responsabilidade com o outro, com a coletividade, na preocupação com o retorno positivo da tomada de decisão (AZEVEDO, 2001, p. 101-102).

A matéria de controle do Tribunal de Contas é excessivamente técnica, o que dificulta a compreensão e, conseqüentemente, o controle sobre as informações. O relatório da execução orçamentária é essencialmente técnico, no entanto, o relatório da gestão fiscal pode ser confeccionado de maneira mais acessível por meio de linguagem de leitura mais fácil (OLIVEIRA, 2008, p. 268). Ainda assim, ambos os documentos são de difícil compreensão e análise pelo cidadão médio.

O controle social da atividade financeira estatal tem grande potencial de melhorar a gestão pública. Esse mecanismo se mostra como instrumento jurídico efetivo da legitimidade governamental, a qual deve ser pautada pela persecução dos anseios coletivos (ASSONI FILHO, 2009, p. 108).

Dessa forma, pode-se concluir que os mecanismos de *accountability* horizontal e político possuem falhas, ainda assim, não se busca o enfraquecimento do Tribunal de Contas da União, mas, antes, se mostra necessário repensar, principalmente, no modelo de indicação dos Ministros. Conclui-se também, que os mecanismos de *accountability* vertical e social do Tribunal de Contas da União podem melhorar, tanto nos instrumentos de interação com a sociedade, quanto na maneira de se apresentar as informações contábeis da própria instituição. Uma possibilidade seria a de ter organizações civis incumbidas na “tradução” do conteúdo para que a população, de fato, exercesse controle.

CONCLUSÃO

Essa monografia teve como principal objetivo analisar se existe e, se sim, como é feito o controle externo no Tribunal de Contas da União, já que essa instituição é responsável pela fiscalização dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Para tanto, foi utilizada a metodologia proposta por Unger (2004, p. 160-162) de mapeamento e crítica. Foi realizado um levantamento de informações sobre essa instituição para que se coletassem elementos suficientes para a análise de mecanismos de controle que atuam sobre o Tribunal, de acordo com os conceitos de *accountability* propostos por O'Donnell (1997) e Duran (2012).

Dessa forma, no primeiro capítulo foi traçado um breve histórico do controle exercido por Portugal no Brasil Colônia e Império. Já no Brasil República, foi feita uma análise da organização e competências atribuídas por todas as Constituições brasileiras. A Constituição de 1988 foi a mais explorada por se tratar da Constituição vigente à época desse trabalho. Optou-se por organizar essa parte do trabalho da seguinte forma: primeiro foi exposta a localização topográfica do Tribunal de Contas na Constituição; após, foram descritas suas competências e forma de nomeação dos Ministros; por fim, foi traçado um breve perfil da Constituição aliada ao contexto histórico.

No segundo capítulo foi explorada a divergência que existe na literatura jurídica quanto ao enquadramento do Tribunal de Contas da União. Parte da doutrina entende que seria órgão preposto do Poder Legislativo, vinculando-se a esse poder. Outra parte entende que trata-se de órgão independente, enquanto alguns doutrinadores se limitam a afirmar que é órgão de auxílio do Legislativo. Essa divergência se mostrou como um terreno fértil para a proposta desse trabalho.

No terceiro capítulo foi explorado o princípio da separação dos Poderes com base no autor contemporâneo Jean-Paul Cabral Veiga da Rocha (2004), o qual debate sobre novas configurações de interação entre os Poderes, analisando, principalmente, as funções constitucionalmente previstas e desempenhadas pelas instituições no Estado brasileiro. A partir dessa proposta, houve a análise das atividades híbridas do Tribunal de Contas da União: suas funções de fiscalização “quase-parlamentares” e sua função de julgar “quase-judicial”, bem como as atividades que decorrem dessa atividade de julgamento de contas. A partir dessa perspectiva pode-se chegar à conclusão que a Corte de Contas desempenha funções típicas de Poder, permitindo que se afirme que trata-se, de fato de um Poder. Esse trabalho, no entanto, não visa concluir sobre o posicionamento dessa instituição, se no Poder Legislativo, se no Poder Judiciário, como órgão preposto do Legislativo, nem mesmo sua configuração como

órgão independente. O fato de se concluir que o Tribunal de Contas da União é um Poder permite a crítica sobre a existência ou não de mecanismos de controle, já que é indesejável que uma sobreposição de qualquer instituição sobre a outra (MENDES, 2008, p. 165).

Nesse sentido, o quarto capítulo analisa os mecanismos de *accountability* propostos por O'Donnell (1997) e Duran (2012), conceito esse que envolve a prestação de contas, a justificção das tomadas de decisão e mecanismos de sanção. Também envolve conceitos de responsabilidade, transparência e participação deliberativa.

Não se vislumbrou a *accountability* vertical de O'Donnell na Corte de Contas, uma vez que não há procedimento eleitoral na escolha dos quadros profissionais. Também, não foram encontrados mecanismos de sanção disponíveis para a sociedade, em caso de cometimento de ato ilícito dentro dessa instituição.

Quanto à *accountability* social de Duran, pode-se chegar à conclusão que o site institucional é uma arena que tem a possibilidade de sofrer um arranjo que o configure como um fórum. De fato, é uma plataforma que poderia permitir uma maior interação entre sociedade-instituição. No entanto, não foram encontrados mecanismos de sanção direta, o que acarreta na dependência em organizações civis e na própria mídia para a aplicação de penalidades ordem reputacional.

Quanto à *accountability* horizontal de O'Donnell, não foi possível encontrar uma agência estatal que faça o controle do Tribunal de Contas da União. Segundo o autor, a instituição objeto dessa pesquisa se configura como estrutura de *accountability* horizontal, dotada de poder de sanção. O autor também problematiza quanto aos instrumentos de blindagem de corrupção dentro desse tipo de órgão. Em outra perspectiva de *accountability* horizontal foi possível perceber a interferências, ainda que com falhas, do Poder Executivo e Legislativo na indicação dos Ministros, bem como na prestação de contas feita ao Congresso Nacional.

Quanto à *accountability* política de Duran, que pressupõe a interação entre instituição-Poder Legislativo-Poder Executivo, foram encontradas algumas falhas. Ao longo de todo o trabalho é possível perceber que o desenho institucional do Tribunal de Contas da União visa o afastamento da arena política e, também, para que os julgamentos sejam pautados pela tecnicidade. No entanto, o procedimento de nomeação de Ministros, ainda que se deva obedecer os requisitos do artigo 73, § 2º da Constituição Federal de 1988, quais sejam, mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos; idoneidade moral e reputação ilibada; conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de Administração Pública, exigindo-se que tenha exercido mais de dez anos em atividade profissional ligada a essas

áreas, acaba por fazer do Tribunal uma extensão do próprio Poder Legislativo, deturpando sua missão institucional.

Ainda, com relação aos relatórios apresentados no site institucional, ainda que não se encaixe perfeitamente nos conceitos de *accountability*, se apresenta como um primeiro passo com relação à transparência de informações. Os Relatórios analisados contém informações pertinentes quanto à estrutura, funcionamento e áreas de atuação do Tribunal, constituindo-se como fonte interessante de informações, tanto para os Poderes políticos, quanto para a sociedade. No entanto, ao que se refere aos relatórios da gestão orçamentária, o modelo de apresentação não cumpre com os requisitos propostos por Duran (2012, p. 105-106) como inteligibilidade, acessibilidade e qualidade por serem de difícil compreensão. Além disso, a aba “Contas do TCU” está com informações desatualizadas, já que o último relatório apresentado foi do exercício de 2011. Ainda assim, o site institucional se apresenta como arena fértil para maior experimentalismo e interação entre sociedade e Tribunal de Contas da União.

REFERÊNCIAS

Fontes primárias

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> . Acesso em: 02 março 2016.

_____. **Lei complementar número 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> . Acesso em: 04 de abril de 2016.

_____. **Lei número 8.443, de 16 de julho de 1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm> . Acesso em: 20 de abril de 2016.

_____. **Lei número 13.115, de 20 de abril de 2015 – Lei Orçamentária Anual**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm> . Acesso em: 07 de maio de 2016.

_____. **Lei número 13.242 de 30 de dezembro de 2015 - Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2015/Lei/L13242.htm>. Acesso em: 04 de abril de 2016.

_____. **Regimento Interno Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/regimentos-internos.htm>>. Acesso em: 01 de maio de 2016.

Fontes secundárias

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. **Prática do processo legislativo: jogo parlamentar: fluxos de poder e ideias no congresso: exemplos e momentos comentados**. São Paulo: Atlas, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à constituição do Brasil**. tomo II - volume 4. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2014

BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

COUTO, Reinaldo. **Curso de direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. Salvador: JusPODIVM, 2014.

DELGADO, Malu. **Fuzileiro pronto a atirar em Dilma**. Valor Econômico – EU&Fim de Semana. Brasília, 18 de março de 2016.

DIAS, Licínia Rossi Correia. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DURAN, Camila Villard. **A moldura jurídica da política monetária: um estudo de caso**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2012.

FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. **Tribunal de contas: julgamento e execução**. Campinas: Edicamp, 2002.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo de direito: técnica, decisão, dominação**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

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

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da administração pública democrática: Tribunal de Contas no controle da LRF**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2013

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LORENCINI, Bruno César. O papel do Tribunal de Contas nas eleições: Lei da ficha limpa. In SUBI, Henrique Romanini; JUNQUEIRA, Michelle Asato. **Tribunal de Contas: reflexões além da fiscalização**. CRV, Curitiba: 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Direito constitucional interpretado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. **Direito constitucional**. 19 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliaquias**. Revista Lua Nova. São Paulo, n. 44, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 10 de março de 2016.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões**. 5 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PUCCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo, Saraiva: 2013.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública federal no Brasil**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

ROCHA, Jean-Paul Cabral Veiga da. **A capacidade normativa de conjuntura no direito econômico: o déficit democrático da regulação financeira**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 55 ed. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Como ensinar o direito hoje?** s.l.: s.n., s.d.. (Mimeografado).

_____. **Uma nova faculdade de direito para o Brasil**. s.l.: s.n., 2001. (Mimeografado).

_____. **O direito e o futuro da democracia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. **A judicialização dos conflitos de justiça distributiva no Brasil**: o processo judicial no pós-1988. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2006.