



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREIRO**

EVERALDO SANTOS OLIVEIRA

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:
LIMITE ÀS INDICAÇÕES POLÍTICAS COMO ALTERNATIVA DE
GARANTIA DA INDEPENDÊNCIA DO CONTROLE EXTERNO.**

Salvador

2019

EVERALDO SANTOS OLIVEIRA

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:
LIMITE ÀS INDICAÇÕES POLÍTICAS COMO ALTERNATIVA DE
GARANTIA DA INDEPENDÊNCIA DO CONTROLE EXTERNO.**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito,
Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia,
apresentado como requisito para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Maurício Azevedo de Araújo

Salvador

2019

EVERALDO SANTOS OLIVEIRA

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:
LIMITE ÀS INDICAÇÕES POLÍTICAS COMO ALTERNATIVA DE
GARANTIA DA INDEPENDÊNCIA DO CONTROLE EXTERNO.

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, apresentado como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em ___ de dezembro de 2019

BANCA EXAMINADORA

Maurício Azevedo de Araújo – Orientador _____

Mestre em Direito pela Universidade de Brasília
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Sara da Nova Quadro Cortês _____

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Carlo Eduardo Behrmann Rátis Martins _____

Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa/Portugal
Universidade Federal da Bahia - UFBA

RESUMO

Esse trabalho examina os critérios de indicação dos membros do Tribunal de Contas da União, estabelecidos pela Constituição Federal, como garantia de sua independência, condição necessária para efetivação do controle externo. Inicialmente, analisou-se o controle externo como uma ferramenta de fiscalização que tem por finalidade o aperfeiçoamento dos serviços públicos, responsabilização dos gestores e instrumentalização do controle social. Nesse sentido, o sistema de controle e a prestação de contas compõem um binômio inseparável no estado democrático de direito, traduzido na forma genérica de direito fundamental do cidadão à prestação de contas. Percebeu-se que a Constituição Federal estabeleceu um microsistema de proteção ao sistema de controle, que vai desde o procedimento de escolha dos Ministros, até a autonomia conferida ao Tribunal para auto organizar-se. Em relação à composição do Tribunal, comparou-se os critérios de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, estabelecidos pela Constituição, com os parâmetros fixados pelas normas de auditoria independente editadas pela INTOSAI, adotadas pelo Tribunal de Contas da União, para relacionar a adequação dos critérios eleitos pela Constituição com o princípio da democracia pluralista, a eletividade dos mandatos, a participação dos Poderes na composição do Tribunal de Contas e a valorização dos profissionais das carreiras técnicas de controle externo na composição da Corte. Em seguida, examinou-se as interferências que o sistema político pode exercer sobre o sistema de controle, minando as garantias de independência buscada pelo sistema jurídico. Por fim, analisou-se pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas, a abrangência da avaliação feita sobre a gestão pública, o funcionamento do sistema de controle por meio dos seus diferentes órgãos e sua importância para o regime democrático, propondo algumas alterações com o objetivo de tornar o sistema mais efetivo.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União. Controle externo. Independência. Critérios de indicação. Responsabilização.

ABSTRACT

This paper check the parameters of appointment of the members of the Federal Court of Accounts, established by the Federal Constitution, as a guarantee of their independence, a necessary condition for effective external control. Initially, external control was analyzed as an oversight tool that aims to improve public services, make managers accountable and instrumentalize social control. In this sense, the system of control and accountability make up an inseparable binomial in the democratic state of law, translated into the generic form of a fundamental citizen's right to accountability. However, to ensure the effectiveness of the control system, it is elementary. the independence of the state agency responsible for external control. The Federal Constitution established a microsystem of protection to the external control system to guarantee its independence, with the objective of ensuring the effectiveness of the performance of the Federal Court of Audit. In the beginning, the criteria for choosing the Ministers of the Federal Court of Audit were compared. , established by the Constitution, with the parameters indicated by the independent audit standard issued by INTOSAI, adopted by the Federal Court of Auditors, to relate the adequacy of the criteria elected by the Constitution to the principle of pluralist democracy, the electivity of mandates, the participation of Powers in the composition of the court and the enhancement of career progression, always with a view to strengthening the independence of the control body to ensure quality in the performance of its function. It then examined the interference that the political system can exert on the control system and weaken the alleged guarantees sought by the legal system. At this point, a proposal for amendments to the Constitution was envisaged, which provides for changes in the criteria for appointing members of the Court to extend guarantees of independence and strengthen technical control. Finally, we analyzed the opinions issued by the Court of Auditors, the scope of the assessment made on public management, the functioning of the control system and its importance for the democratic regime, proposing some changes with the aim of making the system more effective.

Keywords: Federal Audit Court. External control. Independence. Accountability. Accountability.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. CONTROLE EXTERNO	8
2.1. CONTROLE COMO FERRAMENTA DE LIMITAÇÃO DO PODER POLÍTICO	9
2.2. CONTROLE EXTERNO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	11
2.3. ORGÃOS DO SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO	13
2.4. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA ESTRUTURA DE ORGANIZAÇÃO DOS PODERES: FUNÇÃO E COMPETÊNCIA.....	14
2.4.1. Competências e autonomia do Tribunal de Contas da União	14
2.4.2. Funções do Tribunal de Contas da União	21
2.5. PRESSUPOSTOS E CONSEQUÊNCIA DO CONTROLE: DEMOCRACIA, GESTÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO	22
2.6. SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO.....	25
3. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO	26
3.1. ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	29
3.2. AUDITORIA INDEPENDENTE E PRINCÍPIOS DE AUDITORIA ESTABELECIDOS EM DOCUMENTOS INTERNACIONAIS.	31
3.3. PRINCÍPIOS DECORRENTES DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA	32
3.4. ANÁLISE DE UM ESTUDO DE CASO: AUTONOMIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	36
3.5. CRITÉRIOS DE INDICAÇÃO DOS MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: REFLEXOS NA AUTONOMIA DO TRIBUNAL E QUALIDADE DO CONTROLE EXTERNO	40
3.5.1. Proposta de Emenda à Constituição: Novos Critérios para Indicação de Ministros do TCU	42
4. PARECER PRÉVIO	46
4.1. RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DE 2015	50
4.2. RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DE 2016	51
5. CONCLUSÃO	61
6. BIBLIOGRAFIA	67

1. INTRODUÇÃO

Em uma democracia, o controle externo desempenha uma função relevante na proteção dos direitos fundamentais. No exercício da fiscalização financeira, o Tribunal de Contas da União exerce controle sobre a execução do orçamento, que é o instrumento de implementação das políticas públicas, que visam atender as demandas da sociedade, por meio da prestação de serviços públicos e efetivação dos direitos sociais.

Cabe observar que o regime democrático é um pressuposto da existência do controle externo, pois apenas nele os governantes prestam contas dos recursos utilizados na sua gestão; visto que, em governos autoritários, não há prestação de contas e, se houver, não há efetividade, pois o abuso do poder garante a impunidade daqueles que o exerce.

O objetivo central desse trabalho foi analisar os critérios de indicação dos membros do Tribunal de Contas da União como uma das formas de garantia da independência da Corte de contas, analisando as possibilidades jurídicas e políticas de alteração desses critérios.

A temática foi debatida dada a relevância do sistema de controle enquanto ferramenta de melhoria da gestão pública, transparência e responsabilização. Um sistema efetivo de controle tem repercussão direta na vida das pessoas, pois contribui no combate às práticas patrimonialistas no setor público, no aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos e no fortalecimento da democracia, pois instrumentaliza o controle social.

A questão que norteou essa pesquisa foi entender em que medida o processo de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União poderá fortalecer o controle externo.

Esse trabalho foi estruturado em três capítulos, adotando como técnica metodológica a pesquisa bibliográfica e documental. Bibliográfica porque desenvolvida por meio do exame de livros e artigos de revistas especializadas na temática do controle externo e documental porque foram analisados pareceres do tribunal, bem como documentos jurídicos expedidos por organizações internacionais que estudam técnicas de aperfeiçoamento e desenvolvimento de auditoria das entidades públicas de fiscalização superior.

No primeiro capítulo há uma investigação do sistema de controle externo previsto na Constituição Federal, busca-se compreender sua definição e função em um estado democrático de direito, bem como os órgãos que o desempenham.

Identificou-se que a Constituição Federal estruturou o sistema de controle externo por meio de dois órgãos: o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União. A partir disso,

com base na análise do texto constitucional e de doutrina especializada, distinguimos as funções de cada órgão dentro desse sistema.

Dessa análise, observou-se que as diferenças entre o Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União não é apenas de atribuições e/ou competências, mas também nos critérios do exercício do controle, pois o primeiro julga segundo critérios majoritariamente políticos, enquanto o segundo julga consoante critérios técnicos.

Em razão de orientar-se segundo critérios técnicos, o Tribunal de Contas da União precisa ser uma instituição independente para que possa julgar as contas de todos os poderes com imparcialidade, segundo critérios objetivos e livre da ingerência externa, portanto os seus membros devem atuar com independência para proteger a sociedade e garantir o aperfeiçoamento da gestão pública.

No segundo capítulo foram analisados os dispositivos constitucionais que tratam da composição do tribunal, as garantias constitucionais que asseguram independência funcional da Corte e dos seus membros e servidores para evitar ingerências externas que comprometam a independência e eficácia do controle.

Foram examinadas também as normas internacionais, elaboradas pela INTOSAI, sobre independência das entidades de fiscalização superior e a aderência dessas normas com às previsões normativas do sistema de controle externo do Brasil.

Além disso, examinou-se um estudo de caso sobre interações entre as elites políticas e membros das Suprema Corte do Poder Judiciário e os reflexos dessas interações na atuação independente e imparcial desses órgãos. A partir disso, estabeleceu-se um paralelo com os possíveis reflexos que essas interações podem produzir na atuação do Tribunal de Contas.

Ainda no segundo capítulo foi examinado um dos projetos de emenda à Constituição, que propõe alterações nos parâmetros de escolha dos membros do Tribunal de Contas da União, analisando a adequação da proposta ao princípio da independência da Corte.

Analisou-se também os critérios de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, cotejando-os com o princípio republicanos de eletividade dos mandados, a preservação do princípio da independência da Corte, bem como da representatividade dos diferentes interesses que compõem uma democracia pluralista.

Nessa mesma linha, levou-se em consideração, critérios de indicação dos membros que compreenda no processo de escolha a máxima participação dos Poderes da República, bem

como os próprios órgãos técnicos de controle, dando destaque ao critério técnico para composição do Tribunal que desempenha uma função eminentemente técnica.

No último capítulo, examinou-se a abrangência dos pareceres do TCU, por meio do estudo dos pareceres prévios sobre as contas de governo dos exercícios de 2014 a 2016. Nesse ponto, destacou-se a complementariedade do processo de fiscalização exercido pelo Tribunal de Contas da União e pelo Congresso Nacional, um de caráter preponderantemente técnico-jurídico e a outra político-jurídico

Nos relatórios e pareceres prévios, foi possível perceber a importância do trabalho do Tribunal de Contas da União, não apenas para apoiar tecnicamente o Congresso Nacional no seu julgamento, mas para permitir ao cidadão o conhecimento do desempenho da gestão pública, os reflexos das decisões do governo sobre a economia, a avaliação do andamento dos programas governo e a regularidade dos gastos. É um amplo relatório que permite aos cidadãos informar-se sobre os resultados da gestão, o encaminhamento das políticas públicas e participar de forma consciente na gestão pública.

As irregularidades apontadas não têm o condão de responsabilizar apenas no sentido de punir os gestores, mas tem a função pedagógica de correção, de apoio na melhoria da gestão, indicando os sucessos e insucessos dos programas de governo.

Diante da relevância da função que exerce, é imprescindível a garantia da independência e da qualidade técnica dos membros da Corte de contas, pois sua atuação concretiza o direito fundamental de prestação de contas e transparência da gestão pública.

Por fim, propomos algumas alterações nos critérios atuais de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União estabelecidos pela Constituição como forma de preservar a independência da Corte para atuar em defesa de um controle eficaz e do fortalecimento da democracia.

2. CONTROLE EXTERNO

A atividade de controle é intimamente relacionada as noções de poder, democracia e estado de direito. Hugo de Brito Machado (2015, p. 24) definiu poder como “aptidão para decidir e fazer valer essa decisão”. Ocorre que, historicamente, poder sem controle quase sempre implicou tirania ou abuso de poder.

2.1. CONTROLE COMO FERRAMENTA DE LIMITAÇÃO DO PODER POLÍTICO

Na célebre lição de Montesquieu, apresentada no livro “O Espírito das Leis”, o autor sistematizou a teoria da tripartição dos poderes metodologicamente com o objetivo de o próprio poder controlar o poder.

De acordo com o pensamento de Montesquieu, (2005, p. 168) se se concentrasse na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistrados as funções de legislar e executar as leis, não existiria liberdade, pois essa pessoa ou corpo de pessoas produziria(m) leis tirânicas para executá-las; bem como se o poder de julgar não fosse separado do poder de legislar e executar as leis, o poder sobre a vida e liberdade do cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Como forma de evitar que o poder oprimisse as pessoas, sistematizou, portanto, a teoria da tripartição dos poderes ou divisão funcional do poder, de modo a criar um mecanismo de controle capaz de conter o arbítrio e garantir as liberdades.

Embora se atribua a Montesquieu a teoria da tripartição dos poderes, desde os gregos, essa técnica de divisão funcional do poder já havia sido pensada. Aristóteles, por exemplo, aborda na obra “A política” os três poderes que existem em todo governo. Essa teoria foi pensada desde então, como forma de obter um governo mais justo, contendo a tirania, racionalizando o exercício do poder e possibilitando o convívio harmônico em sociedade. Portanto, a ideia de controle com a finalidade de melhor organizar a vida em sociedade têm mais de 20 séculos de desenvolvimento no pensamento ocidental.

Da mesma maneira, as chamadas revoluções liberais do final do século XVIII foram movimentos fundados na aspiração de contenção do poder político em que o controle, limitação do poder, seria estabelecido por meio da Constituição, o Estado passa a ser um estado constitucional de direito. Nesses termos, o chamado constitucionalismo moderno, segundo Canotilho (2016, p. 52), representa “a ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político”.

Conforme exposto, o controle surgiu para limitar o poder, tornou-se uma garantia do indivíduo, mas não apenas isso, passou a ser também o dever de prestação de contas de todo aquele que exerce poder público. Com isso, o sistema de controle assumiu dupla acepção. A primeira, direito do cidadão de contenção do poder do Estado e a segunda, dever do gestor público de prestar contas de sua gestão.

Além disso, outra importante acepção do termo controle que ganha força com a ampliação das funções do Estado é a função administrativa, que, segundo Chiavenato (2003, p. 82) representa o processo de acompanhamento de uma atividade com a finalidade de aferir os resultados obtidos, os recursos utilizados e compará-los com o planejado, providenciando, se necessário, as correções para atingir os objetivos estabelecidos por uma organização ou governo.

A progressiva importância do controle na sociedade moderna, resultou no seu reconhecimento na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, elaborada na França após a revolução francesa, que consagrou no art. 15 a prestação de contas como um direito social, nos seguintes termos: “A sociedade tem o direito de pedir contas de todo agente público pela sua administração”.

Atualmente, o papel desempenhado pelos órgãos estatais de controle tem a relevante função de instrumentalização do controle social que, de acordo com Jacoby Fernandes (2016, p. 54), é o mais valioso sistema de controle que existe na sociedade, pois se constitui no conjunto de ações adotada pela própria sociedade, segundo sua tradição cultural, para consolidar os valores que regem a vida em sociedade, bem como ação dos grupos sociais para participar das decisões políticas, punir comportamentos que não guarda conformidade com as normas do sistema e, inclusive, oferecer elementos para orientar a escolha seus representantes.

Jacoby Fernandes (2016, p. 39) refletindo sobre o modelo constitucional brasileiro de controle elenca uma série de previsões expressas na Constituição Federal de 1988 (CF/88) que garantem ao cidadão o exercício do controle social, cita como exemplo, o direito de petição aos poderes públicos para evitar ilegalidade ou abuso de poder, o direito à informação de interesse coletivo ou geral, o direito à propor ação popular, o direito de denunciar ilegalidade ou irregularidades perante o Tribunal de Contas, dentre outras garantias.

Embora não conste expressamente no artigo 5º da CF/88, Jacoby Fernandes (2016, p. 39-40) entende que o controle é um direito fundamental reconhecido implicitamente na moderna estrutura estatal do país e a ação da sociedade se instrumentaliza por meio do Tribunal de Contas. Isso confere aos tribunais de contas uma importante função de representação da sociedade em defesa dos interesses dos cidadãos, devendo portanto atuar para garantir a transparência na gestão pública, a qualidade do gasto, a responsabilização dos agentes públicos que praticarem atos ilegais e/ou antieconômicos, bem como fortalecer a participação da sociedade no acompanhamento das políticas públicas, tornando o governo mais democrático.

Diante dessas múltiplas acepções da função de controle, há, por um lado, um direito fundamental do cidadão de ter acesso a prestação de contas de todos aquele que, de qualquer forma, arrecada, guarda, utiliza ou gerencia dinheiros, bens e valores públicos e, de outro lado, há um dever constitucional de prestação de contas das pessoas indicadas acima.

Conforme consagrado no art. 34¹, VII, d da CF/88, a prestação de contas é um dever tão caro à democracia que foi previsto como princípio constitucional sensível, sendo sua inobservância uma das hipóteses de intervenção Federal, situação de grave crise do sistema federativo.

Do exposto, a acepção do termo controle envolve uma atividade ampla do estado e da sociedade que visa tanto a limitação do poder quanto a melhoria da gestão pública, por meio da fiscalização, responsabilização, participação e transparência.

Esse trabalho, limita-se a analisar a acepção do controle prevista no artigo 71 da CF/88, chamado controle externo, a cargo do Congresso Nacional, que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, nos termos da Constituição. De forma específica, serão analisados os critérios de indicação dos membros do Tribunal de Contas da União como uma forma de garantia da independência do Tribunal para o bom desempenho de suas funções.

2.2. CONTROLE EXTERNO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O controle externo previsto na CF/88, de acordo com Zimler (2009, p. 12) é uma garantia institucional das liberdades do Estado, pois, conforme o referido autor, é por meio do exercício do controle externo que o Tribunal de Contas garante a higidez do orçamento, que tem por função concretizar as políticas públicas, que devem efetivar os direitos humanos, assumindo assim o relevante papel no controle da segurança dos direitos fundamentais.

Jacoby (2016, p. 103) define controle externo nos seguintes termos: “conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos”.

¹ Constituição Federal: Art. 34 A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para (...)

VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

(...)

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta;

Segundo Borges (2015, p. 727), o controle externo é aquele exercido por um órgão que não integra a mesma estrutura organizacional do fiscalizado: ocorre quando um poder exerce controle sobre atos de outro poder. De acordo com Lima (2018, p. 9), na terminologia adotada pela Constituição, é controle externo o que o Legislativo exerce sobre a administração direta e indireta dos demais poderes.

Ainda sobre esse tema, Zimler (2009, p. 8), define o controle externo a partir de uma segregação em duas vertentes, o controle político realizado pelo Poder Legislativo e o controle técnico que abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, exercido pelos tribunais de contas. Esse também é o entendimento de Jacoby (2016, p. 103), de acordo com esse último autor, o controle externo pode ser classificado, segundo a natureza do órgão que o exerce em: legislativo, judicial e dos Tribunais de Contas. O primeiro orientado por critério político e o último por critério técnico. O chamado controle judicial não será discutido nesse trabalho.

Em relação ao controle político, um dos pontos mais relevantes, destaca Zimler, é a autorização das despesas públicas realizada pelo Poder Legislativo. Trata-se de controle prévio sobre o orçamento público, ocasião em que o Poder Legislativo controla a compatibilidade e adequação da despesa pública com os instrumentos de planejamento, autorizando as despesas. Outra importante função do Poder Legislativo é o julgamento das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, após o parecer prévio do Tribunal de Contas.

Zimler (2009, p. 9-10) ressalta a legitimidade do Congresso Nacional para exercer a função de fiscalização, pois é nela que “a democracia aflora como fonte real do poder”, os seus “titulares são eleitos pelo povo e representam interesses de diversos segmentos da sociedade”.

Já o controle técnico, de acordo com Zimler (2009, p. 20), “exerce funções fiscalizatórias a partir de padrões objetivos de cunho técnico-jurídico.” Em regra, é repressivo, ou seja, é posterior a promulgação da lei ou do ato normativo. Verifica-se, por meio dele, a regularidade do ato administrativo e estabelece consequências em razão do resultado, como fixação de providências necessárias para o exato cumprimento da lei, como aplicação de sanção em casos de desvios ou irregularidades na execução do ato, ou ainda se houver prejuízo aos cofres públicos.

Ademais, o Controle técnico é um poderoso instrumento de transparência na gestão pública e responsabilização dos gestores. É uma ferramenta voltada para melhoria da qualidade da gestão e repressão de atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos. Nos sistemas democráticos, os órgãos de controle atuam com independência para auditar e fiscalizar a contas públicas de

modo a garantir informação à sociedade de como os recursos públicos estão sendo empregados, coibir práticas de abuso de poder e contribuir para melhoria dos serviços públicos, seja contribuindo com o avanço da racionalização do uso dos haveres públicos, seja por meio do combate a corrupção.

2.3. ORGÃOS DO SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO

No Brasil, o controle externo é organizado sobre a forma de sistema. Assim como no organismo humano todo sistema tem um órgão, ou um conjunto de órgãos que desempenha(m) uma função especializada com o objetivo de fornecer uma utilidade para o funcionamento do corpo.

Os órgãos de controle externo são, no âmbito da União, o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União. Este último, objeto de análise desse trabalho, desempenha a clássica função de acompanhar a execução do orçamento, julgar as contas dos responsáveis por bens e valores públicos e emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República segundo os critérios de legalidade e legitimidade. A Constituição Federal de 1988 incluiu também nas atribuições do sistema de controle a fiscalização operacional. Isso significa que será objeto de exame do sistema de controle o desempenho das entidades do setor público.

A abrangência do Controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União é bastante ampla, conforme consta no art. 70, parágrafo único² da CF/88, alcança qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária.

A fiscalização operacional expandiu a finalidade do controle, que passou de uma fase focada na legalidade e legitimidade, para uma fase de acompanhamento da efetividade do gasto público. O controle passa ter como fim contribuir para uma boa gestão, ou seja, colaborar para que as políticas públicas tenham impactos positivos na sociedade, que os serviços públicos alcancem os cidadãos e sejam prestados com qualidade. Essa nova roupagem do controle será um parâmetro de qualidade da democracia, como será abordado mais à frente. Diante dessas atribuições, é notória a importância do controle externo para um regime democrático.

² Constituição Federal: Art. 70, § único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

2.4. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA ESTRUTURA DE ORGANIZAÇÃO DOS PODERES: FUNÇÃO E COMPETÊNCIA

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão previsto Constituição Federal no artigo 71, na Seção IX: da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentaria; do Capítulo I: Do Poder Legislativo; do Título IV: Da Organização dos Poderes.

A função de acordo com Lima (2018, p. 83-115) possui a acepção de finalidade, tarefa, incumbência, ou ainda de atividades com características próprias, enquanto competência é o poder juridicamente atribuído a um órgão ou entidade para emitir decisões.

2.4.1. Competências e autonomia do Tribunal de Contas da União

Conforme o artigo 70 da CF/88, a fiscalização contábil, financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial, quantos aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenção e renúncia de receita da União e das demais entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Em relação ao controle externo, conforme prevê o art. 71³ da CF/88, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do TCU, cujas competências a própria Constituição

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

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

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

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

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

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

enumerou nos incisos do art. 71. Portanto, o TCU é um órgão de estrutura constitucional, cujas competências foram estabelecidas pela própria Constituição.

As competências atribuídas ao TCU estão concentradas no art. 71 da CF/88, porém outros dispositivos constitucionais lhe atribuem competências, como é o caso do art. 72⁴, §1º e o artigo 161⁵, parágrafo único. Além disso, há normas infraconstitucionais que atribuem competência ao TCU, como é o caso da Lei 8.843 de 1992 (Lei Orgânica do TCU) e a Lei Complementar 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Conforme Lima (2017, p. 43), as competências previstas no art. 71 da CF/88 são exclusivas do TCU. O autor faz a distinção entre função e competência para deixar claro que a função de controle externo compreende uma série de competências que foram distribuídas entre dois órgãos: O Congresso Nacional e o TCU. O artigo 71 relaciona as matérias de competência do TCU.

Jacoby Fernandes (2016, p. 225), para facilitar o estudo do tema, sistematizou as competências dos tribunais de contas da União, porém parte dos estudiosos do Direito Constitucional considera que os termos jurisdição e competência, usados na Constituição para referir-se ao TCU, foram empregados de forma atécnica.

Jacoby Fernandes (2016, p. 225) tece uma crítica aos compêndios clássicos do direito que limita os termos jurisdição e competência apenas ao poder exercido pelo Judiciário. Ressalta que, em geral, a jurisdição é compreendida como o poder do órgão estatal de dizer o direito em caráter definitivo e a competência é a repartição da jurisdição entre os diferentes órgãos do Poder Judiciário.

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

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

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

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

⁴ Constituição Federal - Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

⁵ Constituição Federal – Art. 171, Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

Jose Afonso da Silva (2009, p. 754-756), por exemplo, não utiliza o termo competência para referir-se as matérias reservadas ao TCU. De acordo com o constitucionalista, trata-se de **atribuições** divididas em dois grupos: (1) emissão de parecer prévio das contas do Presidente da República e (2) julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Para Silva (2009, p. 756), o trabalho desenvolvido pelo Tribunal de contas “não se trata de função jurisdicional, pois não julga pessoas nem dirime conflitos de interesses, mas apenas exerce um julgamento técnico de contas”

Seabra Fagundes (1967, p. 142), por outro lado, reconhece o exercício de uma jurisdição especial por parte dos Tribunais de Contas, “pelo sentido de definitividade de manifestação da Corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar uma nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo.” Concluiu esse raciocínio afirmando que o Poder Judiciário não possui jurisdição para apreciar contas públicas. Esse tema será retomado mais a frente deste trabalho.

Embora exista essa divergência doutrinária em relação ao correto uso do termo competência, tomamos como base a sistematização adotada por Jacoby Fernandes que classifica as competências do TCU segundo quatro critérios: em razão da matéria, em razão do valor, funcional e territorial. Os mesmos adotados para classificação da competência Jurisdicional.

Em relação a competência em razão da matéria, a Constituição reservou determinados assuntos para apreciação do Tribunal de Contas, ou seja, é um critério que leva em consideração o conteúdo. Nesse ponto, Jacoby Fernandes, demonstra que além do julgamento das contas uma série de atribuições foram conferidas ao TCU, como por exemplo, apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como a concessão de aposentadorias, reformas e pensões, dentre inúmeros assuntos que compete ao TCU verificar.

O critério da competência em razão do valor, segundo Jacoby Fernandes (2016, p. 480) demorou a surgir como um parâmetro para fins de competência no âmbito dos Tribunais de contas, mas surgiu como importante critério para balizar a ideia de economia processual. Cita o exemplo do Tribunal de Contas do DF que alertou todos seus jurisdicionados de que as tomadas de contas especiais de valor inferior a uma referência fixada pelo tribunal deveriam ser anexadas as tomadas ou prestações de contas anual, evitando uma grande tramitação de

processos de pequeno valor, otimizando o trabalho do Tribunal sem deixar de verificar as referidas contas, porém em outro momento.

A Competência em razão da pessoa, segundo Jacoby Fernandes (2016, p. 481) foi definida pela Constituição. O TCU tem competência sobre (1) a União, abrangidos todos seus órgãos não personalizados; (2) a administração direta e indireta da União e as (3) pessoas físicas ou jurídicas que utilize arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros bens ou valores públicos da União. Por simetria os tribunais de contas das unidades da federação têm poderes correspondentes.

A competência funcional, segundo Jacobi Fernandes (2016, p. 501), no âmbito do Tribunal de Contas, tem utilidade para organizar o sistema recursal dos julgados realizados pelas cortes de contas.

Além disso, o TCU tem competência para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, sob aspecto da legalidade, legitimidade e economicidade, portanto é uma delicada função de aferição da gestão dos recursos públicos e responsabilização dos gestores e, por isso, carece de proteção do sistema jurídico para zelar pela independência dos membros do Tribunal no desenvolvimento das suas funções.

De acordo com o enunciado da súmula 347 da jurisprudência do STF, o TCU pode apreciar, inclusive, a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público no exercício de suas atribuições.

Conforme a classificação já referida, proposta por Zimler, o controle externo se divide em duas vertentes. O controle político exercido pelo Congresso Nacional e o controle técnico da competência dos tribunais de contas. Uma questão que se coloca é se o TCU é um órgão auxiliar do Congresso Nacional ou um órgão independente que auxilia o Congresso no exercício do controle externo. Essa questão não é pacífica na doutrina, mas a própria análise sobre a finalidade e a estrutura constitucional do Tribunal de Contas ajuda compreender essa discussão.

De um lado, Carvalho Filho (2017, p. 1073) define o Tribunal de Contas da União como “órgão integrante do Congresso Nacional, que tem a função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração Pública”.

A doutrina que interpreta o verbo auxiliar, constante no art. 71 da CF/88, como sinônimo de subordinação e vinculação geralmente raciocina em termos topográficos. Alega que o TCU

na Constituição Federal foi previsto no capítulo do Poder Legislativo. Além disso, na Lei Complementar 101, Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer o limite de gastos para os Poderes da República, o legislador incluiu o TCU dentro do limite de gasto do Poder Legislativo e, por conta disso, entende que o TCU é um órgão do Poder Legislativo.

Por outro lado, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto (2002, pg. 2), sustenta que o TCU não é órgão do Congresso Nacional, não é um órgão do Poder Legislativo, pois de acordo com o art. 44 da CF/88, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe de Câmara dos Deputados e Senado Federal, portanto o Tribunal de Contas da União não compõe o parlamento brasileiro.

Argumenta ainda o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal que, embora o julgamento de contas não seja matéria estranho ao Congresso Nacional, este o faz com base em critério diverso ao julgamento realizado pelo TCU, que julga segundo critério técnico-jurídico, enquanto o Congresso julga segundo critério político.

Na ADI 4.190⁶, de relatoria do Ministro Celso de Melo, de forma semelhante, entendeu-se que o Tribunal de Contas não se acha subordinado ao Poder Legislativo, pois a competência institucional da Corte de contas não deriva de delegação do Poder Legislativo, mas sim da própria Constituição Federal. Trata-se de órgão autônomo, não tem subordinação a nenhum poder e suas competências são atribuídas diretamente pela Constituição.

Na mesma linha de pensamento, Medauar (2002, p. 473) define o Tribunal de Contas como uma instituição estatal independente, desvinculada da estrutura de qualquer dos três poderes. É órgão técnico, não jurisdicional e dotado de autonomia conferida pela Constituição. Portanto, o TCU é uma Entidade de Fiscalização Superior (EFS) independente, de estatura constitucional, que não se enquadra perfeitamente na clássica teoria da tripartição dos poderes, assim como o Ministério Público.

⁶ [...]A POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS - ÓRGÃOS INVESTIDOS DE AUTONOMIA JURÍDICA - INEXISTÊNCIA DE QUALQUER VÍNCULO DE SUBORDINAÇÃO INSTITUCIONAL AO PODER LEGISLATIVO - ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE TRADUZEM DIRETA EMANAÇÃO DA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. Doutrina. Precedentes. (ADI 4.190-RJ, 2010) (Grifo nosso).

Diante disso, não parece resistir uma análise mais minudente considerar o TCU órgão auxiliar do Congresso Nacional, sobretudo baseado em uma classificação que adota critérios meramente topográficos, sem investigar os princípios, competências e finalidade do Tribunal de Contas estabelecidos pela Constituição, também não parece ser compatível com o regramento constitucional interpretar o verbo auxiliar constante no art. 71 da CF/88 como sinônimo de subordinação ou vinculação pelas razões postas a seguir.

Primeiro, as posições doutrinárias que defendem a independência do TCU extrai esse entendimento da autonomia funcional que a Constituição outorgou ao Tribunal, ou seja, suas competências são extraídas diretamente da Constituição e não de uma delegação do Congresso Nacional. Além disso, a própria independência que o órgão necessita para desempenhar suas funções não é compatível com o vínculo de subordinação a nenhum dos poderes, mesmo a função de controle externo sendo atribuição do Congresso Nacional, nos termos da Constituição, vimos que a própria Constituição demarca quais competências são do TCU.

Nesse sentido, o art. 31, §1^o da CF/88, ao prevê o controle externo no âmbito dos municípios, novamente usou o verbo auxiliar para se referir à função do Tribunal de Contas dos Estados, do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de contas dos Municípios em relação às Câmaras Municipais, a quem atribuiu a titularidade do controle externo no âmbito dos Municípios.

Parece ficar mais claro que o órgão de contas estadual não poderia ser subordinado do ponto de vista hierárquico a uma Câmara Municipal, haja vista pertencerem a entes distintos da federação. O termo auxiliar, nesse contexto, parece mais claramente traduzir uma ideia de cooperação, colaboração.

Ademais, a Constituição conferiu ao TCU no caput do art. 73 da CF/88 as mesmas atribuições do art. 96 previstas para o Poder Judiciário. Essa regra de extensão, conferiu ao TCU capacidade de auto-organização, podendo eleger seus próprios dirigentes, elaborar seu regimento interno, organizar suas secretarias e serviços auxiliares, bem como, o parágrafo 3^o do próprio art. 73 conferiu aos Ministros do TCU as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do STJ. Com isso, garantiu elevada

⁷ Constituição Federal - Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1^o O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

independência dos seus membros com as garantias da inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade do valor dos benefícios.

Nessa mesma linha, o entendimento jurisprudencial vem afirmando a independência e autonomia do TCU frente aos demais Poderes do Estado, conforme a citada ADI 4.190.

Na atualidade, a complexidade da organização do Estado não permite encaixar todos os órgãos estatais na clássica teoria da tripartição dos poderes, mesmo reconhecendo sua previsão expressa no art. 2º da CF/88⁸, todavia isso não é um obstáculo intransponível, pois trata-se de estruturas criadas pela própria Constituição. O Ministério Público, por exemplo, é um órgão estatal de estrutura constitucional, independente dos três Poderes.

Desde a origem do Tribunal de contas no Brasil, Rui Barbosa defendeu a independência do Tribunal de Contas, sob pena de se tornar um órgão inútil.

A criação da instituição foi idealizada pelo baiano Rui Barbosa, que na exposição de motivos do decreto 966-A de 1890 que a criou, define com clareza o papel do Tribunal de Contas, nos seguintes termos.

[...] vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, **corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura**, que, colocado em **posição autônoma**, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias – contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no **organismo constitucional**, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. (Grifo nosso) (Barbosa, 1890)

O trecho acima expressa com clareza que o Tribunal de Contas para cumprir suas funções precisa ser um órgão autônomo e independente. Sua posição na estrutura do Estado não deve ser subordinada nem ao Executivo, nem ao Legislativo, sob pena de tornar-se um órgão inútil, como destacou Rui Barbosa.

A Constituição de 1891, a primeira Constituição republicana do Brasil, institucionalizou o Tribunal de Contas no artigo 89, o qual dispõe: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.”

Dois anos após a instituição no plano normativo, o Tribunal de Contas foi criado de fato, mas em razão de regimes ditatoriais as funções dos tribunais de contas em diversos momentos

⁸ Constituição Federal - Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

foram achatadas, porém esse trabalho não tem o objetivo de estudar o histórico dos tribunais de contas no Brasil, o que analisaremos é o modelo de tribunal de contas previsto na CF/88, notadamente os critérios de indicação dos seus membros, relacionando os requisitos para o processo de escolha dos Ministros com o princípio da independência da Corte, condição necessária para o desempenho de suas funções.

2.4.2. Funções do Tribunal de Contas da União

As funções dos tribunais de contas ampliaram à medida que as atividades do estado também foram sendo ampliadas. Carvalho e Rodrigues (2018, p. 233), por meio de análise comparativa das cortes superiores de contas da Europa e do Brasil conclui que à medida que o Estado democrático vai passando de estado liberal clássico para estado social, a atuação do estado expande consideravelmente e esse crescimento repercutiu na ampliação das atribuições do controle técnico realizado pelo Tribunal de Contas.

A Constituição de 1988 atribuiu ao TCU inúmeras funções, compatível com a complexidade do Estado brasileiro e as pretensões democráticas que inspirou sua promulgação. Sistematizando as atribuições do TCU, Di Pietro (2019, p. 936-938) classifica em sete as funções atribuída aos tribunais de contas: fiscalização, consulta, informação, julgamento, sancionatória, corretiva e de ouvidoria.

Em relação a função de fiscalização, a título de exemplo, o art. 71 da CF/88 prevê a função de fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais, fiscalizar a aplicação de qualquer recurso repassado pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congêneres as demais unidades da federação, dentre outras competências fiscalizatórias. Conforme explica Scliar (2009, p. 5) fiscalização é um gênero da espécie controle, trata-se de uma forma de realizar exames por meio de diligências como auditoria.

O TCU exerce também função consultiva, conforme previsto no art. 72 da CF/88, diante da possibilidade de irregularidade na despesa, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, (CMO) prevista no artigo 166, §1º da CF/88, pode solicitar ao TCU um pronunciamento conclusivo sobre a matéria. Os pronunciamentos do Tribunal fazem pré-julgamento da tese, não pode ser matéria de fato, pois o tribunal estaria julgando sem observar o processo devido. Di Pietro (2019, p. 937) cita como exemplo da função consultiva, o parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

No âmbito da função informativa, é dever constitucional do TCU prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária,

operacional e patrimonial e sobre os resultados das auditorias e inspeções realizadas, conforme previsto no art. 71, VII da CF/88.

A chamada função informativa não se restringe ao Congresso Nacional, o TCU também deve informar ao Ministério Público irregularidades a que tenha acesso, em razão do desempenho de sua função, quando houver indícios de crime, bem como a própria sociedade sobre a prestação das contas públicas e as demandas que lhes forem formuladas.

Incube também ao tribunal a função de julgamento de contas, chamada de função judicante. Conforme previsto no art. 71, II da CF/88, compete ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Pode também o TCU aplicar multa se verificar ilegalidade de despesa e irregularidade de contas, compreende sua função sancionatória, ou ainda fixar prazo para adoção de providências que garantam o exato cumprimento da lei, chamada de função corretiva, bem como receber denúncias feitas por cidadãos, partido político, associação civil ou sindicato no desempenho da função de ouvidoria.

Essas classificações não esgotam as funções desempenhadas pelos tribunais de conta, haja vista a ampla função dos tribunais no acompanhamento, fiscalização e controle da complexa função administrativa do estado, que embora tipicamente realizada pelo Poder Executivo é desempenhada por todos os Poderes. Como exemplo de outras funções do TCU, temos o dever de emitir parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo, que Lima (2017, p. 85) classifica como função opinativa, essa mesma atribuição, por outros autores, é classificada como consultiva.

2.5. PRESSUPOSTOS E CONSEQUÊNCIA DO CONTROLE: DEMOCRACIA, GESTÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO

A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI: “International Organization of Supreme Audit Institutions”), fundada em 1953, por 34 países, dentre eles o Brasil, é uma organização internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), independente e autônoma, estabelecida como instituição permanente, com a finalidade de estabelecer padrões para auditoria do setor público; promover a boa governança e o intercâmbio de informações e experiências entre as EFS, bem como apoiar o desenvolvimento contínuo das auditorias públicas.

A INTOSAI conta atualmente com 199 países membros e sua sede fica localizada na cidade de Viena, Áustria. Dentre os normativos produzidos pela organização, a Declaração de Lima sobre Preceitos de Auditoria é considerada a Carta Magna da auditoria governamental. Os normativos da INTOSAI são traduzidos pelo TCU e disponibilizado em sua página na Internet.

No preâmbulo da Declaração de Lima considera-se o estado de direito e a democracia premissas essenciais para auditoria governamental efetivamente independente.

A democracia é um pressuposto para o desenvolvimento da auditoria governamental, exatamente porque o papel desempenhado pelas auditorias tem uma função comunicativa entre governo e sociedade. Refletindo a concepção de Habermas (1997, p. 157) de princípio democrático como um processo circular em que a norma e o processo de normatização (construção da norma) se legitimam por meio de uma ação comunicativa. Em estados autoritários, os governantes não prestam conta de suas ações à sociedade, pois não existe transparência nem o gestor é responsabilizado pelos seus atos, portanto a auditoria torna-se ineficaz.

Ao discutir as teorias da democracia, Canotilho (2016, p. 1412) argumenta que o sentido do princípio democrático, dado pela Constituição portuguesa de 1976, é “traduzido na participação, permanente, aberta e variada do povo na resolução dos problemas nacionais.” Ainda de acordo com o referido autor, a Constituição de Portugal atribui destaque a participação política do povo, pois a finalidade das democracias é autodeterminação por meio da participação política dos cidadãos.

A legitimação dos processos de auditoria, fiscalização e de prestação de contas ocorre no diálogo permanente entre sociedade e governo, que deve ser orientado pela efetiva participação do cidadão nas tomadas de decisões políticas e por órgão estatais independentes que atuem como “longa manus” da sociedade fiscalizando e dando transparência para a atuação do governo, que caracteriza a própria função de controle externo.

Somente em regimes democráticos os gestores públicos prestam conta dos atos que praticaram e são responsabilizados por suas decisões, para tanto precisa de um órgão estatal independente e imparcial para promover esse julgamento. Exatamente por isso, Rui Barbosa, conforme referido anteriormente, aduziu que se o órgão de controle não for independente, torna-se inútil sua existência.

Atualmente, nas ciências sociais há um profundo debate sobre qualidade da democracia. De acordo com Gugliano (2013, p. 235), os critérios eleitos pelos estudiosos para tentar medir sua qualidade são bem variados, pois não se chegou a um consenso sobre os termos de monitoramento que servem para aferir a qualidade da democracia em um país. O referido autor, no entanto, chama atenção que um bom debate sobre qualidade da democracia deve partir de uma caracterização clara do que é uma democracia, delimitando seus elementos para que depois possa ser mensurado.

O trabalho de Gugliano apresenta diversas concepções sobre qualidade da democracia. Dentre essas, está o trabalho de Diamond e Morlino (2004, p. 21) que engloba no conceito de democracia os seguintes elementos: (1) sufrágio universal; (2) eleições livres e periódicas; (3) pluralismo político, que abrange o que ele chama de “serious political party”; (4) liberdade de informação; (5) liberdade civil e política e (6) controle das políticas públicas e padrões amplos de boa governança.

Nesse último aspecto, se inserem os debates sobre a importância da atividade de controle para a qualidade da democracia. É cediço que em sistemas autoritários não há efetivo controle, pois não há responsabilização do gestor público, nem a participação dos cidadãos na escolha e implementação das políticas públicas.

Apenas em regimes democráticos os sistemas de controle ganham importância, daí ser um parâmetro para medir a qualidade da democracia. O dever de prestar contas torna-se um direito subjetivo dos cidadãos em um país democrático, dada sua relevância não apenas para combater abuso de poder e ilegalidade, mas também para garantir a boa administração, que significa a alocação eficiente dos recursos público, prestação de bons serviços públicos, combate a corrupção, transparência na gestão e participação dos cidadãos nos processos decisórios.

Daimon e Molino (2004, p. 25) apresentam como elementos da democracia, contidos no controle da política pública e boa governança, as ideias “accountability” e “responsiveness”

Os autores, referem-na a dois tipos de “accountability. Uma que eles chamam de “horizontal accountability, (termo cunhado por O’Donnell) que é a mútua fiscalização e controle entre os poderes constituídos, ou aquele exercido por um órgão estatal específico sobre a administração de todos os poderes, pessoas e órgãos que administram recursos públicos, tal qual o TCU. Essa sistemática pressupõe ação entre iguais, por isso é denominada de horizontal. É necessário que os órgãos de fiscalização tenham autonomia, para garantir a independência de

atuação e harmonia entre os poderes. A competência deve ser estabelecida pelo sistema jurídico, de modo preciso, para que tenha poder e capacidade de fato para realizar suas atribuições sem conflito entre os poderes.

A “vertical accountability” é uma manifestação da soberania popular, ocorre quando os cidadãos controlam o poder por meio do voto, escolhendo os governantes. No Brasil há também os mecanismos de participação direta como o plebiscito e referendo. O termo vertical pressupõe ação entre desiguais, porque o povo ao exercer esse controle o faz no exercício da soberania popular. Essas formas de participação dos cidadãos na elaboração e fiscalização das políticas públicas devem ser asseguradas pelo sistema jurídico e incentivada pelo Estado.

Os governos “responsivos”, segundo Daimond e Moline, não apenas criam mecanismos de participação popular na definição das políticas públicas, mas também obedecem às determinações dos cidadãos.

2.6. SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO

Em termo de modelo estrutural, segundo Jacoby Fernandes (2016, p, 117), existe dois sistemas de controle externo amplamente adotado pela maioria dos países do mundo: o sistema de Tribunais de Contas e o sistema de Auditoria Geral ou Controladoria Geral.

Do mesmo modo, Simões (2014, p. 480) apresenta também os dois modelos clássicos de sistema de controle: Tribunais de Contas e Controladorias.

Os Tribunais de Contas historicamente deram mais ênfase aos aspectos relacionados a legalidade, enquanto as Controladorias direcionavam suas auditorias para analisar o desempenho dos auditados. As primeiras são mais comuns na Europa continental, as últimas em países de herança anglo-saxônica.

De acordo com Simões (2015, p. 483) as características mais marcantes do sistema de Tribunal de Contas pode ser sistematizada nos seguintes elementos: (1) órgão colegiado; (2) mandato ou vitaliciedade dos seus membros; (3) decisões com caráter jurisdicional com o poder de aplicar sanções e (4) órgão, normalmente, independente dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Por sua vez, as características destacadas do sistema de Controladoria que o distingue dos Tribunais de Contas são: (1) Órgão monocrático; (2) Dirigentes eleitos, exercem mandatos; (3) decisões sem caráter jurisdicional, destaque para função consultiva. As sanções são impostas

por outro organismo competente e, (4) em regra, é um órgão vinculado a um dos poderes do Estado.

A Alemanha, Bélgica, França, Itália, Portugal, Espanha, Japão, Nova Guiné, Uruguai, Brasil, dentre outros países adotam o sistema de Tribunal de Contas, inclusive a União Europeia adotou esse sistema de controle, criando o Tribunal de Contas Europeu.

Por outro lado, são exemplo de países que adotam o sistema de Auditoria/Controladoria Geral: Argentina, Bolívia, Colômbia, Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Índia dentre outros países. A América Latina, fortemente influenciada pelo Estados Unidos, adota majoritariamente esse sistema, porém o Brasil não está nesse grupo.

Jacoby Fernandes (2016, p. 117) considera que o sistema de Tribunal de Contas é mais vantajoso que as auditorias em razão da decisão colegiada de seus julgados, da alternância de direção, do rodízio no controle dos órgãos e da distribuição impessoal de processos.

Simões (2015) relaciona quatro características comuns entre os dois sistemas: (1) órgãos integrados ao aparelho do estado, tendo, em regra, estatuto constitucional; (2) são órgãos independentes; (3) tem função de controle financeiro externo e (4) são órgãos públicos.

No Brasil, a Constituição adotou o sistema de Tribunal de Contas, mas o TCU realiza também auditorias operacionais cujo foco é avaliar o desempenho do órgão ou entidade do setor público, que é uma característica historicamente atribuída aos sistemas de Controladorias. Além disso, o TCU exerce função consultiva e informativa, sem perder o caráter judicialiforme, com procedimento de fiscalização formal e legalista, característica típica do sistema de corte de contas.

3. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO

A estrutura do TCU é estabelecida na própria Constituição Federal nas disposições que tratam do sistema de controle externo. Primeiramente, o art. 70 da CF/88 atribui a função de fiscalização ao sistema de controle interno de cada poder e ao Congresso Nacional, mediante controle externo. Da leitura do artigo 70, aparentemente só existe o Congresso Nacional como órgão responsável pelo controle externo

Em seguida, no art. 71, criou um órgão diverso do Congresso Nacional: o Tribunal de Contas da União a quem atribui uma série de competências no âmbito do controle externo, conforme verificamos. O TCU e o Congresso Nacional não possuem competência concorrentes,

nem comuns. Cada órgão tem suas atribuições definidas pela Constituição e devem trabalhar de forma cooperativa, mas obedecendo a autonomia e independência um do outro.

De acordo com o art. 73⁹ da CF/88, o TCU é composto por nove Ministros, sua sede será localizada no Distrito Federal e terá jurisdição em todo território nacional. Parte dos estudiosos, conforme vimos, criticam o termo jurisdição usado no art. 73 da CF/88, bem como o termo julgar usado no art. 71, II.

O termo julgar no texto constitucional não tem o sentido atribuído normalmente aos juízes no exercício de sua função jurisdicional. O sentido do termo é o de apreciar, examinar, analisar as contas, porque a função exercida pelo tribunal de contas na hipótese é de caráter eminentemente administrativo. (Carvalho Filho, 2017, p. 1076-1077).

Todavia, outra parte da doutrina entende que os tribunais de contas exercem uma jurisdição especializada de contas. Essa posição é defendida por Pontes de Miranda, Seabra Fagundes, Jorge Ulisses Jacoby e Wilson Alves de Souza.

Wilson, professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, ao falar da autonomia e atribuições do Tribunal de contas expressa o seguinte entendimento:

[...] não seria razoável que um órgão com tais atribuições estivesse vinculado ou subordinado a outro órgão do Estado.
Com efeito, aos tribunais de contas é atribuído poder jurisdicional, em especial no que se refere ao julgamento das contas dos agentes políticos

⁹ Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. .

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

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

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal

e demais responsáveis, apesar de não serem considerados órgãos do Poder Judiciário. (Souza, 2011, p. 207)

Nessa mesma linha é o entendimento de Jacoby Fernandes (2016, p. 120-127), ao afirmar que no julgamento de contas a decisão do TCU é soberana, privativa e definitiva, pois não existe outro órgão do Estado com poder para analisar a matéria. Como a competência foi atribuída pela própria Constituição, não fere o princípio da inafastabilidade da jurisdição, trata-se de uma jurisdição especial ou anômala, conforme a Jurisdição do Senado Federal para julgar, por exemplo, o Presidente da República em crimes de responsabilidade. Todavia essa não é o entendimento que prevalece nos tribunais do Poder Judiciário.

A forma de escolha dos Membros do TCU foi definida no art. 73, §2º, I e II. De acordo com a Constituição, um terço dos Ministros serão escolhidos pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados por lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

De acordo com essa proporcionalidade três membros são escolhidos pelo Presidente da República, dois delas são servidores de carreira. Um oriundo da carreira dos auditores, atualmente chamados de Ministros Substitutos e o outro da carreira do Ministério Público junto ao Tribunal, trata-se de um Ministério Público especial de contas, que não compõe o Ministério Público da União. Neste caso, o critério de escolha é definido pela própria constituição: antiguidade e merecimento.

O terceiro membro do TCU escolhido pelo Presidente da República, não precisa ser oriundo de nenhuma carreira específica, a escolha é livre, mas deve atender os requisitos previstos no art. 73, §1º que se aplica a escolha de todos os membros. Portanto o escolhido deverá ser (1) brasileiro; (2) ter mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco; (3) idoneidade moral e reputação ilibada; (4) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e (5) mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionada em qualquer das áreas referidas no item quatro.

Os outros seis membros do TCU são escolhidos pelo Congresso Nacional, não há exigência de que sejam oriundos de nenhuma carreira específica, deve atender somente os requisitos previstos no art. 73, §1º da CF/88

Observa Jacoby Fernandes (2016, p. 651) que os requisitos de idade mínima guardam simetria com as exigências estabelecidas em relação aos cargos do Poder judiciário e revela a exigência de um maior nível de maturidade, experiência e vivência para o exercício do cargo.

Em relação aos requisitos de idoneidade moral e reputação ilibada, Jacobi Fernandes faz uma crítica da subjetividade do critério, pois não há requisitos estabelecidos em lei para definir um mínimo de exigência que torne mais objetiva a concretização da norma constitucional, inclusive dando margem para que agentes públicos escolhidos para exercer o cargo de membro do Tribunal tenham na sociedade seus nomes questionados por suposto envolvimento com corrupção.

Nesse mesmo sentido, a Constituição exige também como requisito para se tornar membro do Tribunal notório conhecimento em algumas áreas. Embora especifique as áreas de conhecimento, que de alguma forma torna mais objetiva a avaliação, o notório saber é também um termo aberto, quanto ao critério de aferição, que gera dificuldade de garantir nos casos concreto a realização da norma constitucional. A Constituição exige mais de dez anos de exercício de função em atividades profissionais nas áreas de conhecimento exigidas, mas o simples passar do tempo não garante o notório conhecimento, mas há entendimento que há uma presunção constitucional nesses termos.

Essas questões estão intimamente relacionadas com a preservação da independência do tribunal e a efetividade do controle externo para garantia da qualidade do serviço prestado pelo tribunal no fortalecimento da democracia e na melhoria da gestão pública.

3.1. ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O final do art. 73 da Constituição estendeu ao TCU as atribuições previstas no art. 96 da CF/88¹⁰, que garante aos Tribunais autonomia para estabelecer sua organização e

¹⁰ Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;

d) propor a criação de novas varas judiciárias;

e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;

funcionamento. Portanto o TCU tem competência para eleger seus órgãos diretivos, elaborar seu regimento interno e dispor sobre organização, funcionamento e atribuições dos seus órgãos internos.

O Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a autonomia funcional, administrativa e financeira dos tribunais de contas, em razão da competência reservada que tem as cortes de contas para instaurar processo legislativo relativo à sua organização e funcionamento, conforme ADI 4.418 da Relatoria do Ministro Dias Toffoli.

Ação direta de inconstitucionalidade. ATRICON. Lei estadual (TO) nº 2.351, de 11 de maio de 2010. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Violação às prerrogativas da autonomia e do autogoverno dos Tribunais de Contas.

(...)

2. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam as Cortes de Contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, “d”, da Constituição Federal (cf. ADI 1.994/ES, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/94).

3. Deferido o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 2.351, de 11 de maio de 2010, do Estado do Tocantins, com efeitos ex tunc. (ADI 4.418, rel. min. Dias Toffoli, grifo nosso)

O Tribunal de Contas da União goza de ampla autonomia conferida pela Constituição. Isso garante ao Tribunal condições, do ponto de vista institucional, para atuar de forma independente, livre de influência externas.

A independência é um dos princípios mais caros ao desenvolvimento do sistema de controle externo efetivo e necessário, do ponto de vista democrático, a um órgão que tem competência para imputar responsabilização a uma pessoa. O legislador constituinte, atento ao debate sobre princípios de auditoria no setor público, assegurou elevado padrão de

f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados;

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

III - aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

independência no plano normativo ao TCU, compatível, inclusive, com as exigências de normas internacionais sobre independência das Entidades de Fiscalização Superior (EFS).

Por exemplo, o art. 73, §3º da CF/88 conferiu aos membros do TCU as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Com isso, foi assegurada vitaliciedade aos membros do TCU. Essa garantia tem, em tese, a capacidade de fortalecer a independência do Tribunal, à medida que protege a autoridade da perda do cargo quando sua decisão contrariar interesses políticos.

Outras garantias que foram atribuídas as Cortes de conta, que zelam tanto pela independência quanto pela capacidade técnica, podem ser extraídas da análise dos critérios de escolha dos Ministros do TCU, que apontam no sentido de conhecimento técnico especializado; expertise para o exercício do cargo, exigência de tempo mínimo de exercício de profissão; participação dos Poderes no processo de escolha e algumas vedações.

Em relação aos requisitos de exercício de atividade profissional por mais de 10 anos nos conhecimentos especializados exigidos pela Constituição, art. 73, §1º, IV, e da idade mínima, art. 73, §1º, I, demonstram a necessidade de expertise e maturidade para o exercício do cargo, que reforçam a posição de independência, imparcialidade e qualidade técnica para o desempenho da função.

Os requisitos de idoneidade moral e reputação ilibada, visam proteger a probidade no exercício da função pública, a moralidade e os demais princípios que regem a atuação de um agente público, essencial para o fortalecimento das instituições e consolidação da democracia.

3.2. AUDITORIA INDEPENDENTE E PRINCÍPIOS DE AUDITORIAS ESTABELECIDOS EM DOCUMENTOS INTERNACIONAIS.

Em 1977 a INTOSAI, em um congresso realizada em Lima no Peru, aprovou-se por aclamação a “Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria”, o principal objetivo era afirmar a necessidade de uma auditoria governamental independente e que essa independência fosse garantida na legislação interna de cada país. A declaração de Lima afirma que as EFS só podem ser encontradas em uma democracia baseada em um estado de direito. Democracia e estado de direito são considerados, portanto, pressupostos de uma auditoria independente e não apenas princípio informadores.

Não faremos uma discussão sobre o significado de pressupostos e princípios. Esse trabalho considere como pressuposto, conforme ensina Fredie Didier, (2017, p. 350) aquilo que

precede a existência jurídica de algo e se coloca como elemento indispensável para tal. Em relação aos princípios, toma por referência a moderna teoria dos princípios, que os considera uma espécie de norma jurídica.

A Declaração de Lima estrutura a independência do controle externo como um princípio de auditoria das entidades do setor público tanto do ponto de vista da estruturação do órgão que exerce a atividade de controle quanto dos membros e servidores dessas entidades.

Em relação ao órgão de controle, afirme que as EFS devem ser independentes das entidades auditadas para desempenhar de forma objetiva e efetiva sua função, bem como precisam ser protegidas contra influência externa. Chama atenção ao fato de que as EFS não são completamente independentes pelo fato de integrarem o próprio Estado, mas devem possuir independência funcional e organizacional em relação aos demais órgãos e poderes estatais para que possam desempenhar suas tarefas o mais independente possível.

Além disso, a declaração prevê que a independência da EFS deve estar prevista na própria Constituição do país e que um Supremo Tribunal garanta a proteção jurídica adequada contra qualquer interferência na independência e no mandato dos membros e servidores.

Em relação aos membros e servidores, coloca a independência como fundamento necessário para que suas decisões não sejam influenciadas pelas instituições auditadas e para que eles respondam por essas decisões perante terceiro. De forma semelhante, a independência dos membros deve ser garantida pelas constituições dos países, assim como o respectivo método de designação e destituição.

Outro pilar de independência da EFS é autonomia financeira. De acordo com a Declaração de Lima, as EFS devem dispor de recursos financeiros necessários ao desempenho de suas tarefas, essa garantia deve ser assegurada ao órgão de controle por meio da previsão no sistema jurídico de competência própria para elaborar sua proposta orçamentária.

3.3. PRINCÍPIOS DECORRENTES DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA

A “Declaração do México sobre Independência”, editada pela INTOSAI, reconhece oito princípios fundamentais, que derivam da “Declaração de Lima sobre Preceitos de Auditoria Independente” que são essenciais para a realização de auditoria adequada no setor público. A Declaração do México é um detalhamento da declaração de Lima. Ressalta-se que os oito princípios da Declaração do México são desdobramentos do princípio da independência.

O primeiro princípio reafirma a necessidade de existência de um sistema constitucional e legal que assegure no plano fático a independência das EFS. A novidade dessa previsão é a exigência de detalhamento do grau de independência na legislação de modo que se possa aferir com segurança a extensão de sua independência. Não basta que a norma aponte genericamente a independência do órgão de controle externo, é necessário que aponte os meios e as garantias para efetiva independência.

O segundo princípio anuncia dois critérios para independência dos membros EFS. O primeiro, estabilidade no cargo e o segundo, imunidade legal no exercício de suas funções.

Em se tratando da estabilidade, a norma desdobra em dois subcritérios que a legislação deve conter: (1) condições para nomeação, destituição e aposentadoria e (2) nomeação por prazos suficientemente longos e fixos que lhes permitam exercer os seus mandatos, sem medo de represália.

Em relação a proteção da imunidade para o exercício da função, a declaração sugere que deve alcançar atos passados ou presentes resultante do exercício normal de suas funções. A tentar especificar o alcance a norma acabou inserindo um critério temporal desnecessário, basta para conferir a devida proteção resguardar todos os atos praticados no exercício da função.

O terceiro princípio é a discricionariedade ampla no exercício de suas funções e necessidade de mandato amplo. Esse princípio consagra a amplitude do escopo de auditoria e os poderes e limites que as EFS devem possuir para exercer suas atividades. A discricionariedade tem a finalidade de proteger a autonomia do órgão de controle no momento do planejamento da auditoria e fixação do escopo.

Dentre os poderes, as EFS podem avaliar a aplicação dos dinheiros, recursos e bens públicos, independente da natureza jurídica do responsável pelo uso e ou aplicação e acompanhar a arrecadação das receitas públicas. Trata-se de verdadeiro poder dever, pois são poderes funcionalizados que existem em razão da finalidade pública do exercício da atividade de controle externo, a fiscalização dos recursos públicos.

A declaração indica que a fiscalização deve basear-se segundo os critérios de legalidade e regularidade; qualidade da gestão e economicidade; eficiência e efetividade.

Outro limite bem estabelecido ao escopo de auditoria, indica que as EFS, em regra, não auditam as políticas de governo, sua atuação limita-se a auditar a implementação das políticas de governo.

As EFS devem obedecer as leis que lhes são aplicáveis, mas devem manter-se livres de interferências dos Poderes Legislativo e Executivo para selecionar seus temas de auditoria, para estabelecer o planejamento e organização dos seus trabalhos, emitir suas opiniões e executar suas decisões nos limites das atribuições que lhes forem reconhecidas pelo sistema jurídico.

O quarto critério está intimamente relacionado a transparência e a democracia. Trata-se de acesso irrestrito a informação. Isso significa que a informação poderá ser acessada pela EFS de modo tempestivo, irrestrito, direto e livre a todas as informações necessárias ao desenvolvimento de suas atividades.

O quinto, seria o direito e o dever de produzir relatórios. O direito corresponde a liberdade que as EFS devem gozar para desenvolver seu trabalho, sem embaraços que as impeçam de produzir relatórios para apresentar os resultados de seus trabalhos, conforme seu entendimento; já o dever, refere-se à obrigação, prevista em lei, de informar, pelo menos uma vez por anos, os resultados dos trabalhos de auditoria.

O sexto desdobramento do princípio da independência é a autonomia para decidir o conteúdo, a tempestividade dos relatórios de auditoria e a liberdade para divulgá-los. As EFS têm autonomia para fazer observações e recomendações em seus relatórios de auditoria.

O sétimo desdobramento é a existência de mecanismos efetivos de monitoramento das recomendações das EFS. A declaração cita a necessidade de acompanhar os desdobramentos decorrentes das recomendações feitas pelas auditorias para verificar implementação das ações corretivas.

A declaração recomenda que as EFS tenham sistema de monitoramento interno para assegurar que as unidades auditadas adotem as recomendações que forma apontadas pelos tanto pelo própria EFS quanto pelo Poder Legislativo. Indica também que as EFS devem apresentar relatório das atividades desenvolvidas ao Legislativo, mesmo tendo poder legal para realizar monitoramento e sanções.

Por último, a declaração recomenda autonomia financeira, gerencial e administrativa e disponibilidade de recursos humanos, materiais e monetários adequado. Nesse ponto, a declaração oriente que as EFS devem ter seu próprio orçamento e alocar seus recursos da forma que julgar necessário.

Das duas declarações da INTOSAI, percebe-se a forte ênfase na independência da auditoria do setor público para assegurar a qualidade dos trabalhos das entidades de fiscalização superior. O sistema jurídico, em geral, busca garantir imparcialidade nas decisões dos órgãos

técnicos e afastar a influência do poder político. Isso é muito notório no Poder Judiciário em que seus membros são impedidos de filiar-se a partidos políticos.

No Brasil, a Constituição estendeu os mesmos impedimento dos magistrados aos membros do TCU.

Do ponto de vista do sistema jurídico, o regramento do TCU é aderente as exigências internacionais. Temos um órgão de controle externo independente, tanto do ponto de vista de sua organização quanto do corpo técnico que o compõe.

As atribuições do TCU são estabelecidas pela Constituição, conforme premissa definida pela INTOSAI necessária à independência do órgão de controle. Além disso, as demais exigências apontadas pela normativa internacional também foram garantidas ao TCU, pois a Constituição conferiu aos seus membros as mesmas prerrogativas dos membros do Poder Judiciário. Isso implica, por exemplo, que os membros do TCU são vitalícios

Outros aspectos relacionados a independência, indicados pela Declaração do México, também foram garantidos ao TCU, como é o caso da autonomia financeira, conferindo-lhe a prerrogativa de apresentar sua proposta orçamentária. Na ADI 119/RO foi questionada inconstitucionalidade do Artigo 50 da Constituição do Estado que atribuiu ao Tribunal de Contas, além de capacidade de autogestão, autonomia financeira. O STF entendeu que previsão era constitucional porque entendeu que as cortes de Contas gozam das mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário, inclusive a autonomia financeira, destacou no voto o Ministro Dias Toffoli.

Enquanto a capacidade de autogestão, o art. 73 da CF/88 atribui expressamente ao TCU, ao estender-lhe as atribuições previstas no art. 96, a competência para eleger seus órgãos diretivo, elaborar seu regimento interno dispondo sobre sua estrutura, organização e funcionamento.

Diante disso, é notório o quadro de autonomia conferido ao TCU pela Constituição de 1988, todavia os critérios de escolha dos membros do TCU têm sido questionados como uma das possíveis fragilidades do órgão, que coloca em risco a imparcialidade para exercer com qualidade suas atribuições, bem como a independência do ponto de vista da sua atuação prática.

Atualmente, há em tramitação no Senado Federal uma proposta de emenda à Constituição (PEC) para modificar tanto a forma de escolha dos Ministros do TCU como o regime jurídico aplicável aos seus membros. A PEC 30 de 2019, que propõe essas mudanças, apresenta como justificativa as constantes críticas a forma de escolha dos Ministros do STF.

Reconhece que os critérios de escolha entre os Ministros do STF e TCU são distintos, mas existe oportunidade de melhoria e aponta que a demasiada liberdade de escolha conferida pela Constituição tem resultado na indicação de nomes com forte vinculação político partidária, em detrimento da meritocracia e da independência funcional.

Antes de analisar os detalhes da PEC 30 de 2019, faremos algumas observações sobre as críticas que se funda a forma de escolha dos ministros do STF, ponto de partida da justificativa da referida PEC.

3.4. ANÁLISE DE UM ESTUDO DE CASO: AUTONOMIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A autonomia Jurídica do Poder Judiciário foi amplamente assegurada pela Constituição Federal de 1988. Talvez em decorrência do histórico de regimes autoritários, mesmo após a I República, a Constituição tentou garantir autonomia do Judiciário face aos abusos de poder praticados pelo Executivo ao longo da história política do país, mas que isso, a Constituição apresentou um projeto de um Judiciário independente e democrático. Engelmann e Bandeira (2017, p. 903-916) faz uma análise da autonomia política do Poder Judiciário na América Latina após a redemocratização. O estudo engloba a análise da trajetória 286 Ministros de seis Cortes de cúpula do Poder Judiciário.

Em relação ao Brasil, o estudo reconhece como premissa que somos herdeiros de uma cultura jurídica importada da Europa, que consagra a imparcialidade e a independência como princípios essenciais do Poder judiciário. No que se refere a legitimidade política das cortes judiciais, após a redemocratização, percebe-se um incremento da relevância política das instituições judiciais.

Engelmann e Bandeira (2017, p. 904) apontam que a partir da análise das decisões judiciais “os atores que controlam o espaço decisório da justiça [...] têm se beneficiado de formatos constitucionais favoráveis à emergência do Poder Judiciário como ator político relevante” com destaque para atuação em causas oriundas de demandas por direitos de grupos sociais minoritários e combate a corrupção política.

Os autores problematizam a legitimação política do Poder Judiciário e autonomia dos seus membros frente ao poder político. Aponta estudos que investigam os diversos elementos institucionais e sociopolíticos que bloqueiam ou induzem a independência do poder decisório das elites do Poder Judiciário. Há na América latina, entretanto, uma longa história de interação

das elites judiciais com as elites políticas, que reflete no grau de independência e na legitimidade da atuação judicial.

Engelmann e Bandeira (2017, p. 905) apontam cinco fatores relevantes para aferir a independência do Poder Judiciário, de modo a garantir um sistema judicial que atue dentro da legalidade, promovendo um ambiente de segurança jurídica e com legitimidade para atuar como poder contramajoritário. Os critérios apontados são os seguintes:

(1) presença de mecanismos que assegurem a independência jurisdicional à autonomia administrativa; (2) o respeito às decisões por parte dos Executivos e Legislativos; (3) garantia dos direitos humanos; (4) garantia de carreira para os juízes e (5) existência da possibilidade constitucional de revisão judicial.

Todavia o modelo institucional, por si só, não garante independência do Poder Judiciário, para atingir essa finalidade é necessário adicionalmente levar em consideração fatores sociopolíticos que podem minar as garantias do sistema jurídico e formar um Poder Judiciário personalista, vinculado aos interesses do sistema político.

Para compreender a interação entre as elites judiciais e políticas, segundo os autores, dois elementos precisam ser levados em consideração. O primeiro, as condições de existência social e política que diferenciam um grupo do outro e o segundo elemento, os princípios que hierarquizam o espaço judicial.

Em relação ao primeiro elemento, as trajetória políticas e sociais são dimensões fundamentais a serem analisadas para compreender o vínculo de interação e os motivos, as vezes, que influenciam as escolhas de determinados membros dessas carreiras; já o segundo elemento está relacionado ao controle e a concentração do poder político, haja vista a forte hierarquização do Poder Judiciário, com elevada concentração de poder decisório nos órgãos de cúpula.

Todavia, é importante deixar claro que o STF, como guardião da Constituição, exerce uma função jurídico-política, mas não do ponto de vista político-partidário, mas sim do ponto de vista político-estrutural do estado democrático de direito. Além das garantias legais, a existência de membros que exerçam o poder com base na “expertise” é um importante elemento para garantir independência.

No entanto a comparação de trajetória políticas, acadêmicas e profissionais das mais altas Cortes de justiça, segundo Engelmann e Bandeira, indica padrões de interação das elites judiciais com as elites políticas. Quando comparadas as trajetórias entre políticos e membros

dos tribunais superiores elas permitem conclusões relevantes sobre o grau de autonomia do Poder Judiciário.

Os autores sustentam que historicamente o Poder Judiciário no Brasil foi vinculado ao poder político. Na primeira República mais da metade dos Ministros da Suprema Corte era vinculado à partido político, houve uma queda nessa proporção durante o governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945), que não significou maior independência e novamente essa proporção voltou a subir após a redemocratização em 1946.

A constituição de 1988 veda que o membro do Poder Judiciário seja filado a partido político. Embora seja uma garantia importante, ela não consegue afastar os vínculos políticos que influenciam na indicação para o exercício de cargos nos tribunais superiores. Todavia os autores apontam que, o período democrático pós-1988, há uma tendência à recrutamento que enfatize o conhecimento e experiência no campo jurídico dos indicados, por conseguinte observa-se um recrutamento endógeno ao espaço jurídico, mas ainda é um desafio compreender no campo jurídico os recursos que são utilizados pelos juristas para acender a Corte.

O trabalho mostra que, embora no governo Vargas tenha dado início a profissionalização do Poder Judiciário com a institucionalização do concurso público para o cargo de Juiz de primeiro grau e a preferência de indicação para o STF de Ministros não vinculados a partidos políticos, mesmo assim, foi um período de restrição da independência do Poder Judiciário, inclusive com indicação de Ministros bem alinhados aos interesses do partido que estava exercendo o poder.

Na ditadura Militar (1964 – 1985) também ocorreu redução da independência do Poder Judiciário. Inconformado com algumas decisões do STF em defesa da liberdade de expressão, o governo militar, por meio do Ato Institucional nº 2, aumentou de 11 para 16 o número de ministros do STF, para conseguir fazer suas ideias prevalecer no âmbito do Tribunal. Ademais, o mesmo ato atribuiu competência a Justiça Militar para julgar civis. Em 1968 pelo Ato Institucional nº 5 três ministros do STF foram caçados.

De acordo com Engelmann e Bandeira, com a CF/88 o Judiciário conquistou uma grande independência política, capacidade de enfrentar os Poderes Executivos e Legislativos e arbitrar disputas entre governo e oposição.

Contudo, a partir das pesquisas feitas dos perfis dos ministros, identificou-se que a expertise jurídica e a detenção de capital políticos são critérios importantes para conseguir

chegar ao STF. Há, portanto, uma sinalização de fortalecimento da autonomia do Judiciário, mas permanece um certo personalismo do poder político na composição da Corte.

Os pontos colocados pelo estudo abordam as seguintes características verificadas pós 1988: não houve mais destituição ou renúncia por pressão política; a distribuição por origem geográfica dos ministros é diversificada, embora predomine ministros da região sudeste; a atividade acadêmica também está presente na trajetória dos indicados ao cargo, a minoria não deteve cargo eletivo, mas ainda é expressivo os que ocuparam cargo no governo como secretários ou ministros.

Na pesquisa, identificou-se também que alguns ministros exerceram cargo de chefia em outros tribunais do Poder Judiciário, além de significativas passagens por diversas espécies de associação. O resultado do trabalho levou os autores concluir que os critérios de “expertise” jurídica e capital político são bastantes relevantes para chegar ao cargo de Ministro do STF.

Atualmente, conforme previsto no art. 102¹¹ da CF/88, o STF é composto por onze ministros, cujo requisito para investidura no cargo é notável saber jurídico e de reputação ilibada. Os membros são indicados pelo Presidente da República, em seguida aprovada escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

Ribeiro (2015, p. 12) entende que o modelo de indicação dos membros do STF tem de ser diferente do processo de escolha dos magistrados da jurisdição ordinária, em razão das especificidades da jurisdição constitucional. Cabe ao STF o desempenho das importantes funções jurídico-política de exercer o controle abstrato de constitucionalidade das leis e atos normativos do poder público e zelar pelo equilíbrio entre os Poderes e os entes da federação.

Ribeiro tece uma crítica ao modelo de indicação dos Ministros do STF. Aponta que a doutrina especializada entende que o modelo é arcaico e potencialmente gerador de crises jurídicos-políticas, a despeito de ser o modelo historicamente adotado pelo Brasil, desde a Proclamação da República.

Um dos fatores apontados para justificar a fragilidade do atual modelo é a possibilidade de acarretar uma indesejável ligação entre o STF e o Presidente da República. Esse problema, a princípio, poderia ser resolvido adotando-se concurso público, porém o autor entende que o

¹¹ Constituição Federal - Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.
Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

critério de concurso público não é adequado à circunstância, pois essa via, embora destaque-se o critério técnico jurídico e a impessoalidade na escolha, não atendi ao perfil do cargo de natureza eminentemente político-jurídica. Afasta também a possibilidade de eleição, haja vista a função contramajoritária que a corte deve desempenhar, em defesa dos direitos das minorias, que restaria suplantada.

Segundo Ribeiro o modelo italiano seria mais democrático e equilibrado, por isso propõe um modelo em que um terço dos membros da Suprema Corte fossem indicados pelo Presidente da República, um terço pelo Congresso Nacional e o outro terço pelos tribunais superiores. Isso garantiria a participação igualitária dos três poderes na composição do STF.

Outra sugestão apresentada por Ribeiro (2015, p. 14) é o “estabelecimento de parâmetros objetivos, quanto aos requisitos capacitários para investidura no cargo, em substituição aos conceitos indeterminados de notável saber jurídico e reputação ilibada.”

Por fim, há diversas propostas de emenda à Constituição que propõem acabar com a garantia da vitaliciedade e estabelecer mandato fixo para investidura dos Membros do STF, vedando a recondução. Um modelo mais democrático, segundo o autor, por possibilitar uma renovação da representação do Supremo no desempenho da sua importante função político-jurídica.

3.5. CRITÉRIOS DE INDICAÇÃO DOS MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: REFLEXOS NA AUTONOMIA DO TRIBUNAL E QUALIDADE DO CONTROLE EXTERNO

A Constituição brasileira consagra o princípio da independência do TCU, bem como as orientações normativas internacionais consagram o referido princípio como essencial para as EFS, para assegurar uma atividade de fiscalização efetiva, que tem por finalidade garantir transparência no uso dos recursos públicos, aperfeiçoamento da gestão e responsabilização dos gestores públicos. A proteção constitucional para garantir a independência do TCU é muito similar a proteção dispensada ao Poder Judiciário, razão pela qual foi analisada o trabalho que discute a efetiva independência do Poder Judiciário.

A prestação de contas, ao mesmo tempo que é um dever do gestor público, é um direito do cidadão, relacionado ao direito de informação e de transparência, pois o gestor público administra recursos de terceiros, todavia apenas após a efetiva fiscalização do TCU, pode se atestar a regularidade dos atos de gestão contidos na prestação de contas. Nesse exercício, o TCU emite uma decisão que pode gerar responsabilidade para o gestor e deve proteger sempre

o interesse público. A relevância da função acaba atribuindo ao TCU uma importante função política, apesar do necessário critério técnico de suas avaliações.

Nesse contexto, analisamos que o TCU é um órgão de natureza eminentemente técnica, mas exerce também a importante função político-estrutural de fiscalizar a administração pública dos três poderes, função de relevante interesse social, pois tem repercussão direta na qualidade da democracia, na medida que contribui para ampliação do acesso à informação e da responsabilização dos gestores e da melhoria da gestão pública.

O resultado de um controle externo eficiente vai muito além de punir um mau gestor, contribui para a prestação de serviços públicos com mais qualidade e o desenvolvimento da cidadania. É por isso que a independência do controle externo, torna se uma questão fundamental para o regime democrático.

De forma semelhante ao Poder Judiciário, que além da independência institucional, garantida pelo sistema jurídico, também precisa de outros meios para garantir sua independência de fato, o TCU carece de meios efetivos de proteção da sua independência para evitar que arranjos sociopolíticos minem as garantias institucionais.

Assim como verificado na pesquisa de Engelmann e Bandeira em relação ao STF, há também em relação ao TCU uma longa história de interação entre as elites políticas e os membros dos TCU. As trajetórias políticas, acadêmicas e profissionais desses grupos, em regra, têm diversos entrelaçamentos, que pode gerar personalismo político e comprometer a independência do órgão. Além do mais, pela própria organização do sistema de controle, há elevada concentração de poderes decisório nos ministros do TCU.

Não é sem propósito que a Constituição Federal no art. 73 estendeu aos membros do TCU as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos membros do Superior Tribunal de Justiça, embora não seja órgão do Poder Judiciário. Os poderes de um agente público são poderes funcionalizados, atribuídos na medida necessária ao desempenho da função. No que se refere a independência ambos órgãos carecem de proteção especial.

Nesse contexto, a forma de indicação dos membros do Tribunais de Contas é um importante critério para garantir efetivamente a independência das EFS. Deve-se buscar elegeer critérios que afaste os personalismos que tentam promover interesses privados, para assegurar uma representação democrática, participativa e independente.

Conforme verificou-se anteriormente, a Constituição estabeleceu no art.73 que um terço dos ministros seriam indicado pelo Presidente da República (três Ministros) e dois terços pelo

Congresso Nacional (seis Ministros). Dentre os indicados pelo presidente da República, dois deles os parâmetros de escolha são mais fechados, pois devem ser oriundos da carreira dos auditores, atualmente chamados de Ministros substitutos, e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, segundo critérios de antiguidade e merecimento.

Já os indicados pelo Congresso Nacional, submetem-se apenas aos parâmetros enumerados nos incisos do art. 73, §1º. Os incisos I e IV estabelecem critérios bem objetivos. No inciso I o critério é etário, os indicados devem ter mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco; já o inciso IV cria uma presunção para o critério capacitário estabelecido no inciso III, exige-se mais de dez anos de exercício de função ou de atividade profissional nas áreas de conhecimento fixadas no inciso III.

Em relação aos requisitos previstos nos incisos II e III, os parâmetros estabelecidos são mais abertos. O inciso dois exige que o indicado possua idoneidade moral e reputação ilibada e o inciso três fixa o critério capacitário de notório saber jurídico, contábil, econômico, financeiro ou de administração pública, que não são cumulativos, basta ter notoriedade de saber em uma das áreas. Sobre os critérios elencados nesses dois incisos recai algumas críticas pela carga subjetiva e pelos personalismos políticos que ocorrem, comprometendo a independência do tribunal.

Em relação a esse debate, foi apresentado no Senado Federal uma proposta de emenda à Constituição alterando os critérios de indicação dos membros dos TCU, com o objetivo de fortalecer a garantia de independência do tribunal e aperfeiçoar a qualidade do Controle externo. A proposta se fundamenta em experiências anteriores de tribunais de contas envolvidos em corrupção, que perdeu independência, imparcialidade e legitimidade para julgar contas. Conforme lição de Scliar (2009, p. 272) “o Tribunal de Contas, que exerce o controle externo, nasce com a República e se aprimora e solidifica com a democracia”, portanto o aprimoramento do controle é um exercício democrático.

3.5.1. Proposta de Emenda à Constituição: Novos Critérios para Indicação de Ministros do TCU

A Proposta de Emenda Constitucional nº 30 de 2019 propõe uma nova forma de escolha dos Ministros do TCU. De acordo com a justificativa da PEC, “a demasiada liberdade de escolha conferida pela Constituição tem resultado na indicação de nome com forte vinculação político-partidária em detrimento da meritocracia e da independência funcional.”

Observando os currículos dos Ministros do TCU, disponíveis no site do próprio Tribunal, verifica-se, com exceção dos dois membros de carreira indicados pelo Presidente da República, que apenas um deles não era filiado a partido político, todos os demais tem carreira político partidária, ocupou carga de Vereador, Deputado Estadual e Deputado Federal, alguns inclusive foram Prefeito ou Ministro/Secretário de governo.

O atual Presidente do TCU, José Múcio, por exemplo, já foi Vice-Prefeito, Prefeito, Deputado Federal por cinco vezes e Secretário de Estado.

Assim como no STF, a interação entre as elites políticas e os Ministros do TCU é notória a partir da análise dos currículos de seus membros. Outro detalhe identificado nos currículos dos atuais Ministros é que há pouca publicação de artigos sobre temas relacionados ao controle externo ou qualquer das áreas de conhecimento exigidas pela Constituição, apenas dois, dentre os nove, têm publicação, porém sete integrantes da Corte têm ampla participação em palestras e seminários promovidos pelo próprio Tribunal ou pelo Congresso Nacional, inclusive antes de integrarem o TCU.

Ademais, os critérios de idoneidade moral e reputação ilibada carecem de maior objetivação, de acordo com a justificativa apresentada na proposta de Emenda nº 30 de 2019, que prevê alteração nos critérios de escolha dos Ministros do TCU, a inobservância desse critério tem produzido falta de legitimidade dos tribunais de contas, exemplifica a falha no critério citando o caso do Rio de Janeiro cujos Ministros estavam envolvidos com corrupção.

Além disso, a proposta extingue a vitaliciedade do Ministros e estabelece mandato fixo de dez anos para ministros do TCU. Por fim, prevê regras de quarentena, não podendo um ex-ministro exercer advocacia durante três anos após sua saída do tribunal.

Todavia, uma das proposições mais significativas da proposta é a alteração dos critérios de escolha dos membros do TCU, privilegiando a indicação a partir das carreiras de técnicas, na área de controle externo. Nos termos da proposta, dois terços dos membros passaram a ser originários das carreiras de Ministros-Substitutos, Auditores de Controle Externo e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Eles serão indicados por lista tríplice do próprio tribunal.

No caso dos ministros indicados pelo Congresso Nacional, a PEC acrescenta aos atuais critérios alguns impedimentos. O indicado não pode ter exercido, nos cinco anos anteriores à sua indicação, cargo eletivo; de Ministro Estado, em qualquer esfera de governo; Presidente de Autarquia ou Fundação Pública; diretor de Agência reguladora; não se enquadrar em casos de

inelegibilidade; não ter sido filiado a partido político nos cinco anos anteriores à indicação; não ser cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade das autoridades indicantes, inclusive do Presidente da República.

É preciso fazer uma filtragem constitucional para verificar se as propostas de emenda à Constituição são compatíveis com os valores constitucionais fundamentais, sob pena de modismos circunstanciais abalarem os valores democráticos. A Constituição brasileira de 1988, consagra o pluralismo político como um dos fundamentos da República. Conforme Canotilho (2016, p. 1409) uma democracia pluralista pressupõe um sistema com ordens de interesses e valores diferenciados, mas todos com capacidade de influenciar na decisão política.

Ainda segundo o autor, o princípio republicano destaca a função pública e os cargos públicos, estritamente vinculados a consecução do interesse público e do bem comum. Para preservar esses valores se estabelece critérios punitivos como inelegibilidade para garantir isenção e independência dos cargos públicos, se consagra incompatibilidade para evitar o conflito entre “res pública” e a “res privata”. Essa última da primazia aos interesses privados. Como também é possível imputar responsabilidade, civil e disciplinar.

Canotilho (2016, p. 229) apresenta seis dimensões do princípio republicano é uma delas ele chama de “antiprivilégio” relacionada ao acesso da função pública e dos cargos públicos e sustenta que, “de modo geral, a forma republicana de governo prefere os critérios da electividade, colegialidade, temporariedade e pluralidade aos critérios da designação, hierarquia e vitaliciedade.”

Segundo essa lição, a eletividade dos cargos públicos é aderente ao princípio republicano. O cargo de Ministro do TCU, embora desenvolva uma função técnico-jurídica, representa também uma importante função política no estado democrático. A eletividade é mais adequada ao princípio republicano de alternância do poder, permite uma renovação democrática da atividade de controle externo, e mantém a necessária independência, garantida pelo sistema constitucional.

Outra considerável mudança apresentada pela proposta é a valorização da carreira técnica. Atualmente apenas dois ministros são oriundos, obrigatoriamente, da carreira técnica, segundo critérios de antiguidade e merecimento, entretanto com o novo critério esse número passaria a seis ministros, conforme se destaca da proposta para redação do art. 73, §2, I:

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas serão escolhidos:
I - dois terços pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, alternadamente dentre Ministros-Substitutos, Auditores de

Controle Externo e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

Essa alteração representa uma diminuição na discricionariedade de escolha dos Ministros, pois os parâmetros de avaliação tornam-se mais objetivos e, ao mesmo tempo, confere ao Tribunal de Contas uma composição com perfil mais técnico, sem procrastinar o perfil de gestor, que o cargo exige. A experiência profissional, “expertise”, e maior participação dos poderes no processo de escolha dos Ministros do TCU são atributos que reafirmam a independência do órgão de controle, bem como aumentar a legitimidade democrática do Tribunal.

Entendo que essas mudanças ampliam as garantias Constitucionais, ao tornar o tribunal mais democrático, seja por representar mais adequadamente a democracia pluralista, seja por permitir alternância de sua composição, mais consentâneo com o princípio republicano.

Os impedimentos que a proposta de emenda apresenta tentam mitigar os riscos de influência externa provocados pela forte interação que se observou entre os membros da elite política com os membros do Poder Judiciário no estudo de caso sobre o STF. Como em relação ao TCU, esses mesmos padrões de influência parecem existir, a proposta estabelece parâmetros que tentam limitar a influência de um sistema sobre o outro, para proteger o correto funcionamento dos órgãos de controle. Segue abaixo a nova proposta de escolha prevista para art. 73, II da CF/88 apresentada pela PEC.

II - um terço pelo Congresso Nacional dentre brasileiros que satisfaçam, além dos requisitos do § 1º, aos seguintes:

- a) não exercer ou ter exercido, nos cinco anos anteriores à indicação, mandato eletivo ou cargo de Ministro de Estado, ou o equivalente nos Estados, Distrito Federal e Municípios, Presidente de Autarquia e Fundação Pública, Diretor de Agência Reguladora, Diretor de Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista;
- b) não se enquadrar em quaisquer dos casos de inelegibilidade previstos em lei complementar de que trata o art. 14, § 9º;
- c) não ser ou ter sido filiado a partido político nos cinco anos anteriores à indicação;
- d) não ser cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, do Presidente da República e de Membros do Congresso Nacional

O inciso II do art. 73 traz alguns impedimentos que não estão previstos no texto atual e visam atenuar a influência da elite do poder político sobre o TCU. Além disso, cria parâmetros para tornar menos subjetivos os critérios de idoneidade moral e reputação ilibada, bem como regras de combate ao nepotismo. Ajusta-se, portanto, aos princípios da administração pública

previstos no caput do art. 37¹² da CF/88, sobretudo aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

4. PARECER PRÉVIO

O parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República é a primeira competência atribuída pela Constituição ao TCU, art. 71, I da CF/88. O processo de fiscalização das contas do Presidente da República é um procedimento complexo. O art. 84, XXIV estabelece que compete ao Presidente da República prestar contas anualmente ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após abertura da sessão legislativa, se não houver a prestação de contas no prazo referido, a Constituição atribuiu competência privativa a Câmara dos Deputados para proceder à tomada de contas, art. 51, II.

Após a prestação de contas ao Congresso Nacional, ela será enviada ao TCU, que proferirá parecer prévio conclusivo para subsidiar o julgamento a ser realizado pelo Congresso Nacional. Além do TCU, conforme art. 166, §1º, I da CF/88, a Comissão mista permanente de Senadores e Deputados também emitirá parecer sobre as Contas prestadas anualmente pelo Presidente da República antes do julgamento pelo Congresso Nacional.

De acordo com o art. 49, IX, compete exclusivamente ao Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República. Nesse processo, o TCU subsidia o Congresso Nacional com elementos técnicos para que este possa proferir o julgamento. Portanto, em relação as contas anuais do presidente da República, o TCU não julga, mas desempenha uma etapa fundamental no processo de “accountability” da ação governamental, de modo a conferir transparência e garantia de correção na gestão dos recursos públicos. Trata-se de um procedimento complexo, em que os dois órgãos de controle externo desempenham atribuições complementares e delimitadas pela Constituição.

A Lei 8.443 de 1992, Lei Orgânica do TCU, dispõe no art. 36 que compete ao TCU apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaboradas em sessenta dias a contar do seu recebimento, o dispositivo repete o teor do texto constitucional. As contas do Presidente da República são compostas pelo no Balanço Geral da União (BGU) e pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder

¹² Constituição Federal - Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Executivo sobre a execução do orçamento da União (parágrafo quinto do artigo 165 da Constituição).

A Lei Complementar 101 de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabeleceu no caput do art. 56 que as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além de suas próprias, as contas dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e todas elas receberiam parecer prévio do Tribunal de Contas separadamente.

O PT e PC do B impetram a ADI 2238 questionando, dentre outros dispositivos, a constitucionalidade do art. 56 da LRF, o STF concedeu medida liminar suspendendo a eficácia do referido artigo. Com isso, o TCU atualmente emite parecer prévio apenas sobre as contas anuais do Presidente da República e as demais contas são julgadas pela Corte de contas, conforme consta no relatório do parecer prévio das contas de 2014 da relatoria do Ministro Augusto Nardes:

Registro que o TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pela Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público não são objeto de pareceres prévios individuais, mas efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/8/2007, ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF. Nada obstante, o Relatório sobre as Contas do Governo da República contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, um panorama abrangente da administração pública federal. (Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, exercício de 2014)

Do exposto, as contas prestadas pelo Presidente da República são compostas pelos BGRU e relatório de execução orçamentária da União. No parecer prévio o TCU emite uma opinião acerca da adequação dessas contas com as posições financeiras, orçamentária, contábil e patrimonial referente ao dia 31 de dezembro do ano em análise, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, RITCU art. 228.

No parecer o TCU elaborara um relatório informando o cumprimento dos programas previstas na lei orçamentária anual (LOA), quanto a legitimidade, eficiência, economicidade e ao atingimento das metas previstas no programa, bem como a consonância destes com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

Constará também no relatório, o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do país, verificação da obediência dos limites e parâmetros e despesas e endividamento previstos na LRF.

De acordo com as normas de auditoria do TCU (NAT) e os princípios fundamentais de auditoria das EFS (INTOSAI), os trabalhos de fiscalização devem ser planejados e executados de modo a garantir segurança razoável de que as contas do Presidente da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

No parecer prévio das contas relativas ao exercício financeiro de 2014, apresentada pela Presidente Dilma Vana Rousseff, o TCU recomendou a rejeição pelo Congresso Nacional.

Em relação ao BGU, o TCU opinou pela regularidade, pois, de acordo com o opinativo, os balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais refletiam a situação patrimonial da União em 31/12/2014.

No entanto, o relatório sobre a execução orçamentária o TCU apontou que não foram plenamente observadas as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento da União, em especial a LOA.

Dentre os fundamentos que sustentam o opinativo do TCU foram relacionados, destaco a Retificação Irregular de restos a pagar não processados, o que gerou uma subavaliação de R\$ 185 bilhões do Passivo não Financeiro e Ausência de registros de passivos da União relativos ao repasse de programas sociais no valor de R\$ 37,5 bilhões.

Conforme consta no relatório do parecer prévio de 2014, observou-se irregularidade em face de adiantamento concedidos pela caixa econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial, nos exercícios de 2013 e 2014, violando o princípio da legalidade, art. 37, caput da CF/88 e os princípios da transparência, planejamento e responsabilidade na gestão fiscal, previstos no art. 1º, §1º da LRF. O relatório elenca 12 apontamentos de irregularidade, por inobservância aos princípios constitucionais elencados no caput do art. 37 bem como os princípios da transparência, planejamento e responsabilidade na gestão fiscal positivados na LRF.

No relatório, indicou distorções materiais que afastam a confiabilidade de indicação e metas previstas no plano plurianual. Segundo o relatório do parecer prévio relacionados aos programas temáticos, 93 foram selecionados para serem avaliados pelo TCU. Desses 42% apresentaram falha: 41% não atendiam aos atributos de relevância e suficiência e 26% os atributos de validade e confiabilidade foram rejeitados.

Essa nova perspectiva de avaliação do tribunal ressalta a ênfase no resultado da gestão, com o objetivo de tornar o governo mais democrático, permitindo que o cidadão compreenda como os recursos públicos estão sendo aplicados, por outro lado, esse tipo de foco na auditoria visa contribuir com o governo para aperfeiçoar a gestão.

Conforme consta no parecer de 2014, “com o direcionamento em curso, ao verificar a solidez das informações de desempenho divulgadas pelo Poder Executivo, o TCU auxilia na construção de um sistema de medição adequado às demandas sociais e, por conseguinte, impulsiona o processo de melhoria da governança do setor público.

Os desvios que foram observados, foram reportados na forma de recomendação ao com o seguinte teor.

À Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que contemple, no processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019, a reavaliação das informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência nos relatórios das Contas do Governo relativos aos exercícios de 2013 e de 2014, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA. (Relatório parecer prévio sobre as contas do Presidente da República – exercício 2014)

O relatório elaborado pelo TCU para emitir o parecer prévio é um vasto documento de avaliação da gestão do governo central, vai muito além da finalidade de auxiliar tecnicamente o Congresso Nacional no julgamento das contas, embora seja essa a finalidade precípua. O relatório serve para auxiliar o governo no aprimoramento da gestão e informar a sociedade o desempenho do governo por meio da Avaliação dos programas.

O relatório tem uma avaliação do desempenho da economia brasileira, que avalia pontos relevantes como taxa de inflação, nível de emprego e salário, Produto Interno Bruto, poupança nacional bruta e investimento e a carga tributária nacional; há também uma avaliação da política macroeconômica: política fiscal, monetária e creditícia.

Outro ponto bastante relevante é o estudo da dívida pública, analisa os reflexos da ação governamental sobre o montante da dívida e os impactos da omissão dos registros contábeis na correta avaliação da dívida.

O relatório do parecer prévio também apresenta uma avaliação do planejamento, do orçamento e da gestão fiscal, avaliando o desempenho da arrecadação, confrontando o planejado com os valores arrecadados. Além disso, apresenta a despesa pública por função,

categoria econômica, verifica a aplicação dos mínimos constitucionais em saúde e educação, faz um estudo dos restos a pagar e a execução das despesas sem a devida autorização.

Por fim, no que se refere a despesa, analisa os impactos de concessão dos benefícios tributários, financeiros e creditícios.

Em relação a gestão fiscal, faz uma avaliação sobre o cumprimento das metas fiscais previstas na LRF

Ademais o relatório avalia a ação setorial do governo, por meio da análise dos programas temáticos, avalia se o desempenho dos programas por meio da análise dos indicadores, com base nas normas de auditoria operacional do TCU, INTOSAI e OCDE e portanto mais que um instrumento de transparência da gestão do governo, trata-se de um mecanismo de aperfeiçoamento da gestão e também de responsabilização, já que as informações técnicas do relatório apoiam o Congresso Nacional no momento do julgamento das contas.

4.1. RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DE 2015

Em 2015, o TCU deu parecer pela rejeição das contas da Presidente Dilma Rousseff novamente. Em relação ao BGU, o parecer concluiu que as demonstrações contábeis representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial em 31 de dezembro de 2015; mas devido que a repercussão negativa sobre a gestão governamental, associadas as irregularidades detectadas, bem como inobservâncias relevantes à princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, especialmente aos que regem o orçamento da União, notadamente a LOA, as Contas não estão em condições de serem aprovadas.

O relatório apontou uma série de irregularidade, com destaque para manutenção de operações de crédito junto ao Banco do Brasil, por meio de atraso no repasse ao banco para financiar programas do governo, omissão de passivos do Banco do Brasil, Caixa econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e pagamento de dívida sem a devida autorização na Lei orçamentária anual ou em lei de créditos adicionais.

O parecer do TCU apresenta 17 inconformidades na execução orçamentária e fez 16 recomendações, as inconformidades apontadas 9 delas estão presentes no relatório anterior. Novamente as contrarrazões apresentadas pelo governo não convenceu o tribunal, que manteve a modificação do parecer para rejeitar as contas.

O relatório do desempenho da economia brasileira em 2015 apresentou um quadro de deterioração econômica. O esgotamento do modelo de financiamento ao consumo visando estimular a demanda resultou em elevado endividamento e inadimplência das famílias. O relatório traz dados de pesquisa da Confederação Nacional do Comércio realizadas em todas as capitais e o Distrito Federal e concluiu que 20,9% das famílias tem dívidas em atraso, 7,7% delas não consegue mais pagas, o que representa aumento de 23,2% em relação ao ano anterior.

A taxa de inflação acumulada, fixada pelo IPCA foi de 10,67%. O setor de energia elétrica, combustíveis, alimentação e bebida tiveram considerável elevação de preços. A inflação dos produtos com preços monitorados, que são aqueles com preço controlado pelo governo, atingiu 18,7% em 2015.

Observou-se também aumento no desemprego. De acordo com o relatório o ano de 2015 foram perdidos 1,54 milhões de postos de trabalho com carteira assinada. Os setores da indústria de transformação, da construção civil, de serviços e do comércio foram responsáveis por 1,52 milhões de postos de trabalho perdidos.

A queda no PIB em 2015 totalizou R\$ 5.904,33 bilhões, queda de 3,8% em termos reais, descontada a inflação, em relação ao PIB de 2014. O valor do PIB per capita teve queda de 4,6% em relação a 2014. Em relação ao G20 e os Brics o Brasil ficou em último lugar em termos de variação do PIB.

Os indicadores de endividamento também apresentavam resultados muito ruins. A Dívida Bruta do Governo Geral alcançou 66,5 % do PIB, contra o 57, 2% de 2014. A Dívida Líquida do setor público passou de 33,11% para 36,19% do PIB de 2014 para 2015. A dívida consolidada, prevista na LRF, atingiu R\$ 1,7 trilhão no final de 2015, aumento de 18,19% em relação ao ano de 2014.

O desempenho econômico ruim do governo, avaliado pelo relatório de TCU, acaba por influenciar no parecer indicando a rejeição das contas. Isso está indicado expressamente no opinativo.

4.2. RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DE 2016

O Tribunal de Contas da União deu parecer pela aprovação com ressalvas das contas referentes ao período de 1/1/2016 à 11/5/2016, apresentada pela Presidente Dilma Rousseff.

De acordo com o parecer, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares que regem a execução do orçamento, em especial a LOA.

Em relação ao período complementar, 12/5 à 31/12/2016, exercido pelo Presidente Michel Temer, o parecer do tribunal foi também pela aprovação das contas com ressalva. Em relação ao BGU o Tribunal concluiu que os resultados estavam de acordo com a estrutura de relatórios financeiros aplicáveis, bem como atestou que o relatório de execução orçamentária da união observou os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública.

Todavia o relatório aponta diversos desvios, inclusive a não comprovação de algumas metas estabelecidas no novo regime fiscal, aprovado por emenda constitucional, mas isso não gerou modificação no parecer, apenas recomendação.

O relatório apontou também divergência nas informações acerca das desonerações tributárias, mas o TCU concluiu que não comprometeu as metas estabelecidas na LRF, portanto apontou como recomendação.

Outra questão indicada no relatório foi a ausência dos requisitos legais definidos na LRF, para concessão de benefícios tributários que decorra renúncia de receita. Essa prática violar frontalmente o princípio da responsabilidade na gestão fiscal, mas o Tribunal entendeu que deveria apenas recomendar a observância da norma do art. 14 da LRF. Apurou também divergência de informações relacionadas ao Plano Brasil sem Miséria, no âmbito dos relatórios divulgados pelo Poder Executivo, comprometendo o acompanhamento efetivo das ações vinculadas ao respectivo programa, que não coaduna com o princípio da publicidade, transparência e do acesso à informação.

Todavia o relatório não apresentou, as operações de crédito em bancos públicos, sem prévia autorização e em desacordo com a LRF, para financiar programas do governo, as chamadas “pedaladas fiscais”, mas foram feitas 26 recomendações e oito ressalvas sobre as contas do governo.

Na análise econômico, o relatório ressalta a queda da taxa de inflação, mas a taxa de desemprego manteve-se em nível elevada e a renda média do trabalhador permaneceu em queda.

Em relação ao PIB o resultado foi inferior ao ano de 2015, com queda de 3,60% do PIB real. O consumo das famílias continuou em declínio.

O país não conseguiu sair da crise econômica, mas o relatório concluiu que a queda da inflação é uma boa sinalização para recuperação da economia.

Um apontamento relevante a ser feito é que a Constituição estabelece prazo para o TCU, emitir parecer prévio, mas o julgamento das Contas é realizado pelo Congresso Nacional que não tem prazo estabelecido para realizar o julgamento e infelizmente essas contas são julgadas com bastante atraso. Se a tempestividade é um princípio importante em matéria de controle externo, ainda precisamos evoluir muito para chegar esse patamar.

Conforme já analisado, as contas de 2014 o TCU apresentou parecer pela rejeição, porém a Comissão Mista de Orçamento (CMO) apresentou parecer favorável com ressalvas e até o momento o Congresso não as julgou. As últimas contas julgadas pelo Congresso Nacional foram as de 2001 do Presidente Fernando Henrique Cardoso (Decreto Legislativo 447/2002), temos atualmente uma mora de 18 anos.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a CMO aprovou todas as prestações de contas apresentadas pelos Presidentes da República, exceto a prestação de contas de 1992 do Presidente Fernando Collor de Mello. Neste caso, a CMO deu parecer pela rejeição, mas até o momento as contas não foram julgadas, encontra-se aguardando apreciação pela Câmara dos Deputados.

Houve divergência entre o voto do relator, Deputado Paulo Gouvêa, que concluiu pela aprovação da prestação de contas de Collor, e o entendimento da CMO que deu parecer pela rejeição, segue abaixo o teor da mensagem 21/1993.

Mensagem 21/1993 encaminhou a prestação de contas tanto do Presidente Collor quanto a do Itamar. O parecer prévio do TCU também foi único: pela aprovação das contas. Na CMO, houve separação das contas de Itamar e Collor. O Relator da matéria na CMO, Deputado Paulo Gouvêa, concluiu pela

aprovação da prestação Contas do Collor (período de 01/01 a 29/09/1992) e pela aprovação da prestação de contas de Itamar Franco (29/09 a 31/12/1992), mas a comissão divergiu desse entendimento. A CMO aprovou o parecer do relator no que diz respeito às contas de 29/09 a 31/12/1992, mas rejeitou o parecer do período de 01/01 a 29/09/1992. O relator do vencido, Deputado Sérgio Miranda, apresentou projeto de decreto legislativo rejeitando as contas de Collor. Assim, os projetos de decreto legislativo tramitam separadamente para cada Presidente.

Outro caso que expressa a mora do Congresso Nacional em relação ao julgamento das contas públicas é o das contas da Presidente Dilma Rousseff, referente ao exercício financeiro de 2015. Mesmo o TCU dando parecer pela rejeição das contas e havendo um projeto de “impeachment” em tramitação no Senado Federal, cujo fundamenta era inobservância da LRF, até o momento, novembro de 2019, as contas não foram julgadas. A referida prestação de contas encontra-se pendente de parecer da CMO, aguardando designação do relator.

Abaixo segue tabela 1 indicando todas as contas dos Presidentes após a redemocratização, indicando a que já foram ou não julgadas pelo congresso Nacional.

O nível de detalhamento do relatório técnico do TCU, demonstra a importância do Corte para o sistema de controle externo. Devido as novas atribuições da corte após a LRF, o relatório do parecer prévio ampliou sua abrangência.

Trata-se de um importante documento de avaliação dos programas de governo, aprimoramento da gestão, transparência das informações e responsabilização do Presidente da República. Embora, inegavelmente, as decisões de uma corte de contas tenham um caráter político estrutura, o exame é preponderantemente técnico, daí a necessidade de o sociedade zelar pela sua independência e qualidade da sua decisões para que a avaliação das contas públicas sejam uma garantia do cidadão contra os abusos e ilegalidade praticados pelos agentes públicos e, mais do que isso, uma ferramenta para melhoria da gestão pública, contribuindo para melhoria dos serviços públicos e a participação da sociedade nas escolhas políticas.

O tribunal de contas precisa ser uma instituição independente, pois é uma garantia do cidadão e o seu funcionamento carece da independência em relação aos demais poderes.

Tabela 1- Contas dos Presidentes da República

Ano	Presidente	Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Primeira Casa	Segunda Casa	Decisão
2018	Michel Temer	MCN 3/2019	Aviso nº 290/2019 - Pela aprovação com ressalvas Aviso nº 330/2019	-	-	-	-
2017	Michel Temer	MCN 6/2018	Aviso nº 327/2018 - Pela aprovação com ressalvas Aviso nº 355/2018	-	-	-	-
2016	Michel Temer	MCN 5/2017	Aviso nº 487 - SESES TCU - Plenário pela aprovação com ressalvas	Aguardando parecer da CMO (aguardando designação de Relator)	-	-	-
2015	Dilma Rousseff	MCN 5/2016	Aviso nº 771 - SESES plenário - Pela rejeição	Aguardando parecer da CMO (Aguardando designação do relator)	Aguardando parecer da CMO (Aguardando designação do relator)	-	-
2014	Dilma Rousseff	MCN 4/2015	Aviso nº 748 e 750 - SESES plenário - Pela rejeição	Aguardando parecer da CMO (aguardando designação de Relator)	-	-	-

2013	Dilma Rouseff	MCN 6/2014	Aviso nº 716, 717 e 718 - SESES plenário - Pela aprovação com ressalvas.	Parecer nº 60/2016 CN conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas. Relator ad hoc: Dep. Ricardo Barros	Projeto de Decreto Legislativo aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional	Projeto de Decreto Legislativo aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional	-
2012	Dilma Rouseff	MCN 25/2013	AVN 12/2013 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 58/ 2016 CN conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas. Relator ad hoc: Sen. Hélio José	Projeto de Decreto Legislativo aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional	Projeto de Decreto Legislativo aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional	-
2011	Dilma Rouseff	MCN 24/2012	AVN 13/2012 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 57/2016 - CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas Relator: Dep. Hugo Leal	Projeto de Decreto Legislativo aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional	Projeto de Decreto Legislativo aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional	-
2010	Luis Inácio Lula da Silva	MCN 24/2011	AVN 16/2011 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 55/2016- CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator ad hoc: Sen. Hélio José	Projeto de Decreto Legislativo aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional	Projeto de Decreto Legislativo aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional	-

2009	Luis Inácio Lula da Silva	MCN 23/2010	AVN 16/2010 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 54/2016 - CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator: Dep. Valternir Pereira			
2008	Luis Inácio Lula da Silva	MCN 28/2009	AVN 25/2009 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 48/2010- CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator ad hoc: Dep. Zé Geraldo	Pela aprovação das contas com ressalvas (PDC 42/2011)	Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 6/2017)	-
2007	Luis Inácio Lula da Silva	MCN 24/2008	AVN 18/2008 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 12/2011- CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator ah hoc: Dep. Gilmar Machado	Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 189/2011)		
2006	Luis Inácio Lula da Silva	MCN 40/2007	AVN 18/2007 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 2/2009-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator: Sen. César Borges	Pela aprovação das contas com ressalvas (PDC 1376/2009)	Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 4/2017)	-

2005	Luis Inácio Lula da Silva	MCN 33/2006	AVN 21/2006 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 47/2010-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator: Dep. Geraldo Simões	Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 91/2011)		
2004	Luis Inácio Lula da Silva	MCN 33/2005	AVN 20/2005 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 1/2009-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator: Sen. Gim Argello	Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 60/2009)	-	-
2003	Luis Inácio Lula da Silva	MCN 48/2004	AVN 19/2004 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 3/2007-CN Conclusão: pela aprovação Relator: Dep. Eduardo Sciarra	Aguardando apreciação no Senado Federal (PDS 77/2007)2		
2002	Fernando Henrique Cardoso	MCN 33/2003	AVN 27/2003 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 46/2010-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator: Dep. Eduardo Sciarra	Pela aprovação das contas com ressalvas (PDC 40/2011)	Aguardando apreciação no Senado Federal (PDS 5/2017)	-
2001	Fernando Henrique Cardoso	MCN 59/2002	AVN 54/2002 Pela aprovação com ressalvas	Sem parecer da CMO em virtude de aprovação de requerimento de urgência.	Pela aprovação das contas (PDC 2662/2002)	Pela aprovação das contas (PDS 775/2002)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 447/2002)

2000	Fernando Henrique Cardoso	MCN 198/2001	AVN 4/2001 Pela aprovação com ressalvas	Sem parecer da CMO em virtude de aprovação de requerimento de urgência.	Pela aprovação das contas (PDC 2664/2002)	Pela aprovação das contas (PDS 777/2002)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 449/2002)
1999	Fernando Henrique Cardoso	MSG 349/2000	Pela aprovação	Parecer nº 161/2002-CN Conclusão: pela aprovação Relator: Senador Jonas Pinheiro (PFL/MT)	Pela aprovação das contas (PDC 2661/2002)	Pela aprovação das contas com ressalvas (PDS 690/2002)	Contas aprovadas com ressalvas (Decreto Legislativo nº 5/2003)
1998	Fernando Henrique Cardoso	MSG 317/1999	Pela aprovação com ressalvas	Sem parecer da CMO em virtude de aprovação de requerimento de urgência.	Pela aprovação das contas (PDC 2663/2002)	Pela aprovação das contas (PDS 776/2002)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 448/2002)
1997	Fernando Henrique Cardoso	MSG 268/1998	Pela aprovação	Parecer nº 32/2000 Conclusão: pela aprovação Relator: Senador Edison Lobão (PFL/MA)	Pela aprovação das contas (PDC 609/2000)	Pela aprovação das contas (PDS 779/2002)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 451/2002)
1996	Fernando Henrique Cardoso	MSG 236/1997	Pela aprovação	Parecer s/n de 1998 Conclusão: Relator: Sen. Jefferson Peres	Pela aprovação das contas com recomendações (PDC 238/1999)	Pela aprovação das contas com recomendações (PDS 773/2002)	Contas aprovadas com recomendações (Decreto Legislativo nº 446/2002)

1995	Fernando Henrique Cardoso	MSG 173/1996	Pela aprovação com ressalvas	Sem parecer da CMO em virtude de aprovação de requerimento de urgência.	Pela aprovação das contas (PDC 2665/2002)	Pela aprovação das contas (PDS 778/2002)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 450/2002)
1994	Itamar Franco	MSG 197/1995	AV. 431/95	Parecer nº 16/1996-CN Conclusão: pela aprovação Relator: Sen. Bello Parga	Pela aprovação das contas (PDS 77/1996)	Pela aprovação das contas (PDC 323/1996)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 129/1996)
1993	Itamar Franco	MSG 98/1994	AV. 446/94	Parecer nº 107/1996-CN Conclusão: pela aprovação Relator: Sen. Romeu Tuma	Pela aprovação das contas (PDC 372/1997)	Pela aprovação das contas (PDS 772/2002)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 445/2002)
1992*	Itamar Franco	MSG 21/1993	AV. 394/1993	Parecer nº 106/96-CN Conclusão: pela aprovação no período de 29/09 a 31/12/1992 Relator: Dep. Paulo Gouvêa	Pela aprovação das contas no período de 29/09 a 31/12/1992 (PDS 122/1996)	Pela aprovação das contas no período de 29/09 a 31/12/1992 (PDC 384/1997)	Contas aprovadas no período de 29/09 a 31/12/1992 (Decreto Legislativo nº 161/2015)
1992	Fernando Collor	MSG 21/1993	AV. 394/1993	Parecer nº 105/96-CN Conclusão: pela rejeição no período de 01/01 a 29/09/1992. Relator do vencido: Dep. Sérgio Miranda	Aguardando apreciação na Câmara dos Deputados (PDC 373/97)		

1991	Fernando Collor	MSG 33/1992	AV. 489/1992	Aguardando parecer da CMO (aguardando designação de relator)	-	-	-
1990	Fernando Collor	MSG 31/1991	AV. 316/1991	Aguardando parecer da CMO (aguardando designação de relator)			
1989	José Sarney	MSG 27/1990	Pela aprovação	Parecer nº 30/1991-CN Conclusão: pela aprovação. Relator: Sen. Lourival Baptista	Pela aprovação das contas (PDC 99/1991)	Pela aprovação das contas (PDS 22/1992)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 18/1992)
1988	José Sarney	MSG 64/1989	Pela aprovação	Parecer nº 48/1990-CN Conclusão: pela aprovação. Relator: Sen. Lourival Baptista	Pela aprovação das contas (PDC 236/1990)	Pela aprovação das contas (PDS 31/1990)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 101/1991)

Fonte: Congresso Nacional

5. CONCLUSÃO

Em razão da importante função que exerce para o aperfeiçoamento da democracia, por meio da fiscalização da função administrativa de todos os poderes, com finalidade de garantir transparência, qualidade na prestação dos serviços públicos, responsabilização dos agentes e, sobretudo, ser um forte instrumento de garantia do cidadão de participação nas decisões políticas, o Tribunal de Contas da União precisa ser uma instituição independente com as mais elevadas garantias que o sistema jurídico pode oferecer.

As considerações de Rui Barbosa ao afirmar que o Tribunal de Contas da União seria um órgão inútil, se não lhe fosse assegurado independência em relação aos demais poderes é absolutamente pertinente com a função que o Tribunal desempenha em um estado democrático de direito.

O sistema de controle de que trata a Constituição a partir do artigo 70 é desempenhado pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União, que possui competências distintas atribuídas pela própria Constituição. Enquanto aquele julga segundo critérios preponderantemente técnico-político, este julga segundo critérios técnico-jurídico, conforme conclusão de Jacoby e Zimler debatidas neste trabalho.

Essas duas características do controle externo atuam de forma complementar, permitindo um julgamento mais justo, visto que na administração, embora a legalidade seja um princípio reitor de toda sua atuação, há o elemento político que compõe o núcleo do estado e precisa ser preservado. As decisões políticas são dotadas de maior discricionariedade, sobretudo em uma democracia pluralista em que diversos interesses concorrem legitimamente na disputa de suas pautas. Portanto o juízo político é essencial para avaliar a legitimidade desses atos que jamais podem transbordar para uma ação autoritária, antieconômica e sem transparência, por isso o controle técnico e político se complementam e não pode sobrepor ao outro. Além dos mais, que no ato de controle tem inegavelmente uma parcela de exercício de poder decisório de caráter político.

Contudo, essas duas esferas precisam trabalhar de forma independentes para bem cumprir seu papel. A norma de auditoria INTOSAI ao afirmar a independência como princípio fundamental da EFS, reclama pela independência em relação ao poder política, para evitar ingerência indevida que pode contaminar o controle técnico. Essa independência é afirmada em duas dimensões: a independência do órgão de controle, por meio de competências próprias assegurada pelo sistema jurídico e dos seus membros para que possam atuar livres de pressão externa. Além disso, as garantias de independência devem ser asseguradas pela Constituição e afirmadas pelo órgão estatal competente para defender a Constituição, no caso, o STF.

A princípio, o modelo do sistema de controle externo no Brasil garante a necessária independência do órgão técnico, assegura a independência funcional do TCU, pois as suas competências derivam da própria Constituição, bem como confere elevada independências aos seus membros para atuar livre de pressões externas, outorgando-lhes as mesmas garantias dos membros da magistratura.

Apesar de o TCU ser órgão eminentemente técnico, exerce também uma função política estrutural importante para democracia, à medida que torna a informação das prestações das contas públicas mais acessível ao cidadão, permitindo um controle social mais efetivo, permite a responsabilização do gestor público e julga contas públicas, exceto do chefe do Poder Executiva, que emite parecer prévio. Daí a coerência de o critério de escolha dos membros do

TCU priorizar duplo perfil: parte dos membros vem da carreira de controle externo, promoção por antiguidade e merecimento e outra parte vem da escolha do parlamento, que geralmente valoriza o critério político.

Nesse ponto entendo, todavia, há uma incompatibilidade no critério de escolha dos membros do TCU com a natureza do órgão, pois há uma primazia das carreiras políticas em relação às técnicas. Atualmente três ministros (um terço) são indicados pelo Presidente da República, sendo dois deles oriundos necessariamente da carreira técnica, essa indicação tem de ser aprovada pelo Congresso Nacional e outros seis Ministros (dois terços) são indicados pelo Congresso Nacional sem necessidade de ser servidor de carreira.

Para ajustar melhor ao caráter técnico do julgamento da corte, entendo que o sistema seria mais coerente se (1) dois terços fossem indicados pelo Presidente da República, oriundos da carreira técnica, indicados em lista tríplice, sucessivamente, pelo TCU e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, aprovados pelo Senado Federal e (2) um terço escolhido pelo Congresso Nacional, atendido os critérios estabelecidos na Constituição. Nesses termos, teríamos um tribunal com uma composição mais técnica, mantendo, em menor proporção, a indicação de membros de fora das carreiras de controle externo.

Esse modelo, inclusive, garante maior participação entre os poderes na composição do TCU, conferindo maior legitimidade a escolha, pois teria a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do próprio Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas. Além de manter em sua composição outros especialistas oriundos de outros setores da sociedade.

Ressalta-se também, conforme reconhecido na própria “Declaração de Lima sobre Preceitos de Auditoria”, que a independência, embora seja um valor fundamental, jamais será atingida plenamente, pois o órgão de controle compõe a estrutura do próprio Estado, contudo a busca deverá ser pela maior independência possível. Por isso que os meios de escolha dos ministros da corte é um importante critério para garantir independência de fato, somado as garantias conferidas pela Constituição aos membros do Tribunal.

Conforme destaca o estudo de Engelmann e Bandeira, há uma forte interação entre as elites políticas e os membros do Poder Judiciário, sobretudo porque os últimos, mesmo sendo órgãos técnicos, concentram elevada parcela de poder político, no sistema hierarquizado do Poder Judiciário. Por conta disso, há interesse por parte das elites políticas em influenciar nas decisões do Supremo para proteger interesses de grupos políticos em detrimento do interesse público.

Essa situação também ocorre em relação ao TCU, portanto, criar garantias para reduzir essas influências é uma das formas de fortalecer a independência e proteger a própria sociedade. Esse é mais um fator que indica que os critérios de indicação privilegiando o perfil técnico e a experiência profissional, garante maior independência e fortalecimento do controle externo, consequentemente da própria democracia.

Outro destaque relevante são os impedimentos que foram apontados na PEC nº30/2019, que veda indicação de parentes de Parlamentares ou Presidente da República até o terceiro grau; de filiados à partido político nos últimos cinco anos e de pessoas que tenham exercido nos últimos cinco anos mandato eletivo, cargo de Ministro ou Secretário de Estado, Presidente/diretor de autarquias, agência reguladora, empresa pública ou sociedade de economia mista, bem como qualquer das hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei complementar 64 de 1990.

Esses requisitos protegem o cargo contra influências indevidas das elites do sistema político, contribui para autonomia e independência do órgão de controle e dá mais legitimidade para o exercício da função de Ministro do Tribunal de Contas.

Além disso, a norma da INTOSAI aponta como um dos critérios de garantia de independência, que os membros das EFS exerçam mandatos longos e fixos. No caso do TCU, a CF/88 garantia a vitaliciedade dos membros da Corte. Inegável a proteção constitucional à independência, porém, conforme lição de Canotilho, é mais compatível com o princípio republicano a eletividade dos mandatos, porque garante a efetiva representação dos diferentes grupos de interesses que compõem a sociedade em uma democracia pluralista por meio da alternância do poder.

Por essas razões, propõe-se a alteração da garantia da vitaliciedade dos Ministros do TCU para mandato fixo de 10 anos, equivalente a duas legislaturas e meia. Essa medida, além de atender o princípio republicano da eletividade dos mandatos, não representa renúncia à garantia de independência, inclusive pode ser vista com um reforço, pois evita a perpetuação no poder de pessoas que, de alguma forma, perderam sua independência para atuar na defesa do interesse público, em detrimento da defesa de interesses privados.

O critério de indicação dos membros do TCU é um importante parâmetro para preservar a independência e a efetividade do controle externo, direito social fundamental. Embora a Constituição traga importantes garantias, é na democracia que a efetividade do controle se desenvolve.

As mudanças que esse trabalho propõe não são por conta da existência de um diagnóstico de inexistência de mecanismos jurídicos de proteção da independência das Cortes, mas critérios de aperfeiçoamento que só a vivência democrática permite compreender.

6. BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Rui. **Exposição De Motivos De Rui Barbosa Sobre A Criação Do TCU**. 1890. Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, v. 1982, 01 out. 1999. Destaque. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113/1171>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS (São Paulo). Universidade de São Paulo. **Declaração de direitos do homem e do cidadão - 1789**. Traduzido do espanhol por Marcus Cláudio Acqua Viva (Textos Básicos sobre Derechos Humanos. Madrid, Universidad Complutense, 1973). Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

BORGES, Cyonil e MONTEIRO, Adriel. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2015, pg 727.

BRASIL. Augusto Nardes. Tribunal de Contas da União (Rel.). **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**. 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-2014-relatorio-e-parecer-previo-sobre-as-contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2014.htm>>. Acesso em: 1 nov. 2019.

BRASIL. Bruno Dantas. Tribunal de Contas da União (REL.). **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**. 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2016.htm>>. Acesso em: 1 nov. 2019.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Contas da Presidência**. 2019. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

BRASIL. Congresso. Senado. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 30, de 2019**. 30. ed. Brasília, DF, Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7933761&ts=1567532283731&disposition=inline>>. Acesso em: 28 out. 2019

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 1988. 1. ed. BRASÍLIA, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. José Múcio Monteiro. Tribunal de Contas da União (Rel.). **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**. 2016. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2015.htm>>. Acesso em: 1 nov. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. BRASÍLIA, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 8443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Lei Orgânica do TCU**. BRASÍLIA, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 119/RO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 119 Rondônia. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 19 de fevereiro de 2014. **Dje**. Brasília. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5530505>>. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2238/DF, Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238 Distrito Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 19 de fevereiro de 2014. **Dje**. Brasília. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4190/RJ. Relator: Ministro Celso de Melo. Brasília, DF, 10 de março de 2010. **Dje**. Brasília. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2662073>>. Acesso em: 20 out. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4418/TO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.418 Tocantins. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 16 de dezembro de 2016. **Dje**. Brasília. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12592854>>. Acesso em: 26 out. 2019.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista da Esmese, Aracaju, n. 2, p. 71-84, 2002. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/22287>>. Acesso em: 9 jun. 2019

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra Portugal: Almedina, 2016. 52 p.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. ver. Atual. E ampl. – São Paulo: Atlas 2017, pg 1073.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa; RODRIGUES, Ricardo Schneider. O Tribunal de Contas no Brasil e seus congêneres europeus: um estudo comparativo. **A & C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 79, n. 71, p.225-248, mar. 2018. Trimestral. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/844/786>>. Acesso em: 11 set. 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 634 p. Disponível em: <https://www.academia.edu/30286508/Teoria_Geral_da_Administra%C3%A7%C3%A3o_-_Idalberto_Chiaavenato>. Acesso em: 3 set. 2019.

Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. **Journal of Democracy**. Florence, p. 20-31. out. 2004. Disponível em: <[http://faculty.smu.edu/lmanzett/Diamond%20and%20Morlino%20\(2004\).pdf](http://faculty.smu.edu/lmanzett/Diamond%20and%20Morlino%20(2004).pdf)>. Acesso em: 16 out. 2019

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento**. 19. ed. Salvador: Jus Podivium, 2017. 880 p.

ENGELMANN, Fabiano; BANDEIRA, Júlia Veiga Viana Mâncio. A Construção da Autonomia Política do Judiciário na América Latina: Um estudo Comparado entre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p.903-936, jun. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v60n4/0011-5258-dados-60-4-0903.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2019

FAGUNDES, Miguel de Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas no Brasil**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 39 p.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p.229-243, jan. 2013. Trimestral. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/36918/24047>>. Acesso em: 17 out. 2019

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade. Volume I.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Tradução de: Flávio Beno Siebeneichler. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/53366578/jurgen-habermas-direito-e-democracia-entre-faticidade-e-validade-volume-1-ano-1997>>. Acesso em: 25 set. 2019

INTERNACIONAL. Declaração de Lima ISSAI 1, de 1977. INTOSAI. **Declaração de Lima Sobre Diretrizes Para Preceitos de Auditoria.** BRASÍLIA, DF, Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>>. Acesso em: 07 out. 2019.

INTERNACIONAL. Declaração do México ISSAI 10, de 2007. INTOSAI. **Declaração do México sobre Independência das EFS.** BRASÍLIA, DF, Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>>. Acesso em: 07 out. 2019.

MACHADO, Hugo de Brito. **Teoria Geral do Direito Tributário.** São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015. 24 p.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 6 ed. ver. e atual. São Paulo: Revistas dos Tribunais 2002, pg. 473. Disponível em: <<https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/#novas-medidas>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. **O Espírito das Leis.** 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 168 p. Tradução de: Cristina Muracho.

RIBEIRO, Roberto da Silva. **O Processo de Indicação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal: uma análise crítica.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio/2015 (Texto para Discussão nº 174). Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509249/TD174-RobertoSRibeiro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 11 de out. de 2019.

SCLIAR, Wremyr. **Controle Externo Brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/181/ril_v46_n181_p249.pdf>. Acesso em: 03 de jun de 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. 926 p.

SIMÕES, Edson. **TRIBUNAIS DE CONTAS: Controle externo das contas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2014.

SOUZA, Wilson Alves de. **Acesso à Justiça.** Salvador: Dois de Julho, 2011. 369 p.

ZYMLER, Benjamin. **O CONTROLE EXTERNO: O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.** Disponível em: Disponível em:< <https://www.agu.gov.br/page/download/index/id/889849>>. Acesso em: Acesso em: 02. jun. 2019.