

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

FACULDADE DE DIREITO

MARÍLIA DE OLIVEIRA BASSI

**LIMITES DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO CONTROLE
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

SÃO PAULO

2018

MARÍLIA DE OLIVEIRA BASSI

**LIMITES DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO CONTROLE
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada à banca examinadora como requisito à obtenção do título de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

ORIENTADORA: Profa. Dra. Irene Patrícia Nohara

SÃO PAULO

2018

MARÍLIA DE OLIVEIRA BASSI

**LIMITES DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO CONTROLE
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada à banca examinadora como requisito à obtenção do título de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Irene Patrícia Nohara
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dra. Lilian Regina Gabriel Moreira Pires
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Mestrando Daniel Scheiblich Rodrigues
PPGDPE da Universidade Presbiteriana Mackenzie

À Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, pelos cinco anos de acolhida e formação.
À minha orientadora, Irene Nohara, pelo direcionamento e dedicação. À Fernanda Leoni, pelo incentivo e amizade de sempre.

“É uma experiência eterna a de que todo homem que tem poder tende a abusar dele; ele vai até onde encontra limites.” (Montesquieu)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar as competências e organização interna do Tribunal de Contas da União à luz da Constituição Federal de 1988, de modo a identificar possíveis limites à sua atuação, tanto no âmbito do controle prévio das contratações públicas, como também nos procedimentos de fiscalização dos ajustes em execução, considerando a discricionariedade intrínseca à administração pública na tomada de decisões, os impactos e prejuízos suportados pelos particulares contratados e pela própria administração pública decorrentes de determinações exaradas pela Corte de Contas que exorbitam de sua competência fixada na Constituição Federal de 1988. Espera-se analisar os limites da atuação do Tribunal de Contas em relação ao controle da Administração Pública, problematizando os perigos de um controle que desborde das competências constitucionais e infraconstitucionais.

Palavras-chave: Tribunal de contas. Tribunal de contas da união. Limites de atuação. Controle da administração pública. Competências do tribunal de contas.

ABSTRACT

This study proposes to examine the competencies and internal organization of the Brazilian Audit Court in the light of the Federal Constitution of 1988, in order to delimit possible limits to its performance both in the scope of prior control of public contracting, as well as in procedures of the adjustments in execution, taking into account the intrinsic discretion of the public administration in decision-making, the impacts and losses incurred by private contractors and by the public administration itself as a result of determinations issued by the Brazilian Audit Court that exceed its competence, set forth in the Federal Constitution of 1988. It seeks to analyze the limits of the Court's performance in relation to the control of the Public Administration, problematizing the dangers of a control that overflows the constitutional and infraconstitutional competences.

Key words: Audit Court. Brazilian Audit Court. Limits and competencies. Control of public administration.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Competências do Tribunal de Contas da União estabelecidas na Constituição Federal de 1988
----------	---

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E INSTITUCIONAIS	13
1.1 CONFIGURAÇÕES CONSTITUCIONAIS ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	13
1.2 COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	16
1.2.1. Emissão de parecer prévio das contas anuais prestadas pelo Presidente da República	19
1.2.2. Julgamento de contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos	20
1.2.3. Apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessão de benefícios.....	23
1.2.4. Realização de inspeções e auditorias e comunicação de resultados ao Congresso Nacional.....	24
1.2.5. Fiscalização das contas nacionais de empresas supranacionais com capital da União.....	26
1.2.6. Fiscalização dos recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos	27
1.2.7. Aplicação de sanções e determinação de correção de ilegalidades em atos e contratos administrativos.....	28
1.2.8. Sustação da execução de atos impugnados e comunicação da decisão ao Congresso Nacional.....	32
1.3 NATUREZA DAS DECISÕES DA CORTE DE CONTAS.....	35
2. LIMITES DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	38
2.1 COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E SEUS LIMITES DE CONTROLE	38
2.2 DECISÕES CAUTELARES PROFERIDAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	39
3. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	46
3.1 CONTROLE PRÉVIO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: DENÚNCIA E REPRESENTAÇÃO	46

3.2 ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO À LUZ DAS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 13.655/18	49
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

INTRODUÇÃO

O papel dos Tribunais de Contas na fiscalização das despesas públicas é um tema que tem permeado os debates sobre o combate à corrupção no Brasil, como o necessário fortalecimento das instituições de controle autônomas e também das inseridas internamente na estrutura da administração pública.

A fiscalização dos gastos públicos por órgão autônomo é ideia inserida dentro da própria democracia, segundo a qual o poder é exercido pelo povo, autorizado a participar da escolha de seus líderes, muito embora não possa fiscalizar o erário diretamente.

A Constituição de 1988 fixou novas atribuições ao Tribunal de Contas da União, para, ao auxiliar o Congresso Nacional, exercer o controle externo das entidades da Administração Pública direta e indireta.

Neste contexto, pretende-se avaliar criticamente a atuação do Tribunal de Contas da União no exercício do papel de fiscalização das despesas públicas, analisando pormenorizadamente suas competências estabelecidas na Constituição Federal de 1988, bem como em seu Regimento Interno e Lei Orgânica.

Mesmo a atuação Tribunal de Contas da União está sujeita à limites, que transitam justamente nas disposições da Carta Maior de 1988, na aplicação da proporcionalidade e da razoabilidade e no respeito à discricionariedade garantida aos agentes públicos nas situações permitidas por lei.

Na missão de salvaguardar o patrimônio público, não pode o Tribunal de Contas da União exacerbar sua competência e aniquilar a liberdade de atuação do administrador público no exercício de seu mandato, ou seja, a discricionariedade, sempre com o objetivo de atender ao interesse público.

Os aspectos abordados no presente trabalho pretendem analisar se o Tribunal de Contas da União detém competências para anular contratos administrativos, determinar sua alteração unilateral e a retenção cautelar de pagamentos aos particulares por indícios de irregularidades.

Portanto, não pode a atuação do Tribunal de Contas da União, ao aperfeiçoar a gestão do erário, impossibilitar a execução de projetos e contratos administrativos

imprescindíveis ao desenvolvimento nacional, notadamente quando não há previsão constitucional para adoção de determinadas medidas.

No Capítulo 1, será objeto de análise o tratamento dado aos Tribunais de Contas nas Constituições anteriores à atual, passando pela análise pormenorizada de suas competências na Carta Magna de 1988. Outrossim, o primeiro capítulo do trabalho se encerra com o estudo da jurisdição do Tribunal de Contas da União e a natureza jurídica de suas decisões.

De outra banda, no Capítulo 2, o presente estudo trará uma análise crítica das competências constitucionais da Corte de Contas, indicando de forma objetiva quais atos praticados pelo Tribunal de Contas da União que exacerbam de sua competência fixada pela Constituição de 1988.

Ainda no Capítulo 2, serão apresentadas brevemente as competências da Corte de Contas para proferir decisões cautelares e quais determinações podem ser objeto da medida referenciada acima.

Em seguida, no Capítulo 3, o trabalho analisará a o controle prévio dos atos administrativos exercido pelo Tribunal de Contas da União por meio das denúncias e representações, sendo finalizado com uma abordagem conclusiva desta atuação e seu impacto sobre as contratações públicas, bem como a atuação da Corte de Contas a partir das alterações da Lei 13.655/18 (alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Por fim, o estudo se encerra com as conclusões e ponderações sobre o tema.

1. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E INSTITUCIONAIS

1.1 CONFIGURAÇÕES CONSTITUCIONAIS ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A fim de compreender o surgimento dos órgãos independentes e fiscalizadores dos gastos públicos antes da estatura constitucional atual, mostra-se imprescindível relembrar, neste momento, o direito fundamental dos cidadãos à prestação de contas dos agentes públicos.

De início, insta recordar que o direito à prestação de contas foi reconhecido como direito fundamental dos cidadãos a partir de sua previsão no artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promulgada na França em 1789, que incorporou os ideais da Revolução Francesa.

O dever de prestar contas surge da ideia de que o administrador público não é possuidor dos bens e recursos do Estado enquanto exerce seu mandato, pois pertencem ao erário, muito embora a população não possa fiscalizá-los diretamente.

A finalidade da prestação de contas é demonstrar e garantir que as receitas do Estado sejam aplicadas de forma responsável, organizada e de acordo com as regras da administração pública a qual vinculado o agente público.

Traduz-se, portanto, também como exercício da democracia, como forma de transparência e informação dos atos de governo e de gestão praticados pelo administrador público enquanto representante do povo.

O Tribunal de Contas foi criado no primeiro ano de República do Brasil, através do Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, editado por Ruy Barbosa e com influência do modelo italiano, que previa o exame e julgamento das despesas antes mesmo que fossem efetuados, objetivando evitar despesas ilegais ou irresponsáveis.

Embora referido decreto tenha sido editado, o Tribunal de Contas foi previsto somente na Constituição 1891, em artigo 89, com a seguinte redação: “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”.

A Constituição de 1934 ampliou as competências do Tribunal de Contas da União, inserindo-o no capítulo “dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais”, ao lado do Ministério Público.

Outrossim, o Tribunal de Contas passou a exercer função de exame prévio das despesas públicas, além da função de registro de todos os contratos administrativos que fossem remunerados de alguma forma com receitas do governo federal, de modo que somente seriam considerados válidos e eficazes após a finalização do devido registro.

Caso o registro do contrato fosse indeferido, sua execução restaria suspensa até pronunciamento do Poder Legislativo sobre sua recusa, produzindo esta decisão efeitos imediatos.

Neste momento, o Tribunal de Contas funcionava como órgão consultivo do Poder Legislativo, considerando as funções de ofertar parecer prévio às contas do Presidente da República e de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

A Constituição de 1937, autoritária e concentradora de poder no Poder Executivo, inseriu o Tribunal de Contas no âmbito do Poder Judiciário e restringiu suas competências, suprimindo as funções de registro prévio dos atos que importavam em dispêndio de receitas e de emissão de parecer acerca das contas da Presidência da República.

A Constituição de 1946 restaurou as competências anteriormente suprimidas e atribuiu novas funções à Corte de Contas, elencadas no artigo 77, *caput* e incisos I a III, sendo elas (a) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; (b) julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos e dos administradores das entidades autárquicas; e (c) julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Sob novo regime autoritário e durante o período de golpe militar, foi outorgada Constituição de 1967 que voltou a inserir o Tribunal de Contas como órgão auxiliar do

Poder Legislativo para julgamento das contas do Presidente da República, ao tempo que restringiu consideravelmente suas competências.

A Corte de Contas, então, deixou de fazer o registro das despesas públicas antes de seu ordenamento, impossibilitando, deste modo, sua análise sob a égide da legalidade e da responsabilidade, tendo a análise sido restrita ao controle posterior dos atos e contratos submetidos ao órgão de controle.

Em 1969 entrou em vigor a Emenda Constitucional n.º 01, que não alterou substancialmente as competências do Tribunal de Contas da União, mas autorizou expressamente a criação dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, também vinculados ao Poder Legislativo de cada ente.

Com relação aos Tribunais de Contas Municipais, estes só poderiam ser instituídos nos Municípios que atendessem a dois requisitos, concomitantemente, sendo eles: (i) população superior a dois milhões de habitantes e (ii) renda tributária superior a quinhentos milhões de cruzeiros novos, moeda da época.

Durante todo o período antidemocrático que o Brasil enfrentou, muito se refletia acerca do real papel dos órgãos de controle das contas públicas, tendo em vista a clara campanha de restringir suas competências, como bem acentuado por José Afonso da Silva (2004, p. 733):

As Cortes de Contas sempre seguem as posições do Poder Legislativo. Quando este está sufocado pelo autoritarismo ou pela perda de atribuições básicas, aquelas sofrem as consequências em grau mais profundo. Ora, o princípio da prestação de contas da administração pública, direta e indireta, constante do art. 34, VII, *d*, só tem eficácia de princípio do Estado Democrático enquanto as demais instituições de apuração dessas contas gozarem de autonomia e prestígio para o cumprimento dessa elevada missão, do contrário tudo não passará de mero exercício de formalidades vazias de resultados práticos.

Os Tribunais de Contas se consolidariam, portanto, a partir da Constituição de 1988, com estruturas, competências e funções mais bem definidas, com sua manutenção de órgão auxiliar ao Poder Legislativo.

1.2 COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como adiantado, a Constituição de 1988 manteve o Tribunal de Contas da União como órgão de auxílio ao Poder Legislativo, mas não a ele subordinado, atuando, portanto, em caráter de cooperação na fiscalização das contas públicas.

Débora de Assis Pacheco Andrade (2016, p. 34) discorreu sobre a separação das atribuições do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União da seguinte forma:

O constituinte, ao delimitar a competência do controle externo, previu que algumas funções seriam exclusivas do Poder Legislativo (a exemplo do julgamento das contas do chefe do Poder Executivo); outras tantas competiriam apenas à Corte de Contas (por exemplo, julgar os processos de admissão de pessoal) e haveria aquelas que seriam exercidas de forma conjunta, em caráter de colaboração ou subsidiário (por exemplo, procedimento que poderá culminar na sustação de contratos).

Pedro Roberto Decomain (2006, p. 43) também tratou de elucidar a autonomia do Tribunal de Contas da União em relação às atribuições do Congresso Nacional, senão vejamos:

O Tribunal de Contas da União, embora atue em auxílio do Congresso Nacional, não lhe está de modo algum subordinado. O Tribunal é órgão autônomo de estatura constitucional, com incumbências próprias, no exercício das quais não está jungido à vontade de qualquer outro órgão. Presta auxílio ao Poder Legislativo, sim. Deve inclusive remeter-lhe informações periódicas sobre suas atividades, a instâncias do §4º, do art. 71, da CRFB/88. O Congresso Nacional, todavia, não lhe pode dizer como deve desenvolver suas atividades. O Tribunal de Contas presta auxílio, mas não está subordinado ao Legislativo, no exercício de seus misteres. Não lhe pode o Congresso ditar ordens, dizendo como deve atuar em determinada situação. É fato que o Tribunal deve atender às requisições de realização de auditorias, partidas do Congresso Nacional (CRFB/88, art. 71, IV) e prestar-lhe todas as informações solicitadas (art. 71, VII). Sem embargo desse dever, todavia, na condução da auditoria e, inclusive, na tomada de eventuais providências indicadas em algum dos outros incisos do mesmo art. 71 da CRFB/88, cuja necessidade haja sido evidenciada a partir da auditoria empreendida, o Tribunal conta com ampla autonomia.

A Constituição Federal começa a desenhar as funções e estruturas da Corte de Contas a partir do artigo 70¹, inserida no capítulo “da fiscalização contábil,

¹ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. [...] Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou

financeira e orçamentária”, atribuindo a função ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, bem como prevendo quais entidades estariam sujeitas ao referido controle.

De início é possível perceber que, além de consolidar o papel do Tribunal de Contas descrito na Carta de 1946, a Constituição Federal de 1988 ampliou as competências do órgão, bem como sua abrangência, notadamente ao condicionar o controle não somente à análise do princípio da legalidade, mas também à égide da legitimidade e da economicidade do sujeito e do ato que implicariam no dispêndio de receitas.

As competências do Tribunal de Contas da União estão previstas nos incisos do art. 71, art. 72, §1º, art. 74, §2º e art. 161, parágrafo único, da Constituição de 1988, sistematizadas na tabela abaixo:

Tabela 1 – Competências do Tribunal de Contas da União estabelecidas na Constituição Federal de 1988

COMPETÊNCIAS	ARTIGOS
Emitir parecer prévio das contas anuais prestadas pelo Presidente da República	71, I
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos	71, II
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões	71, III
Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial	71, IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe	71, V
Fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos	71, VI
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas	71, VII
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos administrativos	71, VIII e IX
Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Congresso Nacional	71, X
Emitir pronunciamento conclusivo sobre despesas realizadas sem autorização	72, §1º

administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais	74, §2º
Fixar os coeficientes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos estados e municípios	161, parágrafo único

Frise-se, oportunamente, que somente no tocante à análise das contas do Presidente da República a atuação do Tribunal de Contas da União se limita à emissão de parecer prévio, posteriormente submetido para apreciação do Congresso Nacional.

Com relação aos demais poderes da República, tendo em vista que seus chefes estão incluídos no rol dos sujeitos submetidos à análise das contas pelo TCU (conforme redação do parágrafo único do art. 70 e do art. 71, II, ambos da CF88), a atuação exercida pela Corte é de julgamento direto e exclusivo das despesas.

Da leitura do inciso X do art. 71 extrai-se que, verificada a ilegalidade no ordenamento de uma despesa, o Tribunal de Contas da União deve aplicar sanções, determinar a adoção de providências visando a regularização do ato e, caso o vício não seja sanado, sustar sua execução para, então, informar ao Congresso Nacional (art. 71, incisos VIII, IX e X).

Depreende-se do texto constitucional que um ato ordenador de despesa revestido de ilegalidade, mesmo que autorizado pelo Presidente da República, pode ser objeto de sustação pelo TCU, evidenciando-se, assim, sua autonomia institucional em face de todos os outros poderes da república.

Imperioso mencionar, ainda, que a autonomia do Tribunal de Contas da União se estende também a sua administração interna, no tocante à elaboração de seu Regimento Interno, eleição de seus órgão diretivos, fixação de competências de seus órgãos internos, organização de suas secretarias, provimento de cargos necessários à sua administração e concessão de férias, licenças e afastamentos de seus membros e servidores.²

O Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (2004, p. 327) analisa o processo de contas sob três dimensões: a dimensão política, ao julgar a gestão dos poderes da

² 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.

república; a dimensão sancionatória, ao aplicar sanções aos gestores que não ordenam despesas de acordo com as disposições do art. 70 da Constituição Federal e, por fim, a dimensão indenizatória, consistente na reparação do dano causado ao erário.

Cada vez mais a atuação da Corte de Contas se aproxima de um verdadeiro controle da gestão pública, com o objetivo de racionalizar as despesas e emitir juízos de valor acerca da eficácia e eficiência das aplicações de receitas federais.

Partindo dessa premissa, analisaremos, nesta oportunidade, alguns dos dispositivos constitucionais que outorgam as competências funcionais exercidas pelo Tribunal de Contas da União, imprescindíveis ao desenvolvimento do presente estudo.

1.2.1. Emissão de parecer prévio das contas anuais prestadas pelo Presidente da República

O artigo 71, I, da Constituição Federal de 1988 elenca como uma das funções do TCU a de emitir parecer prévio sobre as contas anuais prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional.

Referida função, traduzida também como controle externo da administração pública, insere-se também em um dos pilares do Estado moderno, com o Poder Legislativo fiscalizando o Poder Executivo, verificando o cumprimento do orçamento de cada ano e analisando a aplicação de recursos públicos à luz do princípio da legalidade.

Irene Nohara (2018, p. 42) em análise do tema, afirma que o parecer emitido pelo Tribunal de Contas acerca das contas anuais prestadas pelo Presidente da República não vincula o Poder Legislativo, nos seguintes termos:

O Tribunal de Contas da União é composto por nove ministros, sendo um terço deles escolhido pelo Presidente da República, com aprovação por maioria simples do Senado Federal, e dois terços pelo Congresso Nacional. Trata-se, conforme exposto, de órgão auxiliar do Poder Legislativo em sua competência de fiscalizar e julgar as contas do Poder Executivo, sendo que o seu parecer, no caso do art. 71, I, da Constituição, tem força meramente opinativa, isto é, não vinculante do julgamento do Legislativo.

De acordo com a Constituição Federal, o responsável pelo controle do Estado e do Poder Executivo é o Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas da União, motivo pelo qual o parecer prévio emitido pela Corte de Contas não vincula o Congresso Nacional.

Ressalva-se, por fim, que compete ao Tribunal de Contas da União emitir parecer prévio sobre as contas gerais anuais do Presidente da República, não excluindo, portanto, a possibilidade de analisar atos administrativos isolados, que importam em despesas financiadas com recursos públicos federais.

Nos casos descritos acima, e que serão melhor avaliados no tópico abaixo, a competência do Tribunal de Contas não se restringirá à emissão de parecer prévio quando o Presidente da República figurar como o ordenador direto da despesa, e notadamente quando esta for autorizada sem observação dos princípios legais, lesando o erário.

1.2.2. Julgamento de contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos

Seguindo com a atribuição de competências ao Tribunal de Contas da União, a Carta Magna de 1988 prevê no inciso II do artigo 71 a responsabilidade pelo julgamento das contas de todos os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais.

Neste caso, a atuação do Tribunal de Contas da União não se limita à emissão de parecer prévio, mas sim pelo julgamento das contas considerando-as aprovadas ou rejeitas, a partir da análise da legalidade e da economicidade das despesas efetuadas.

O controle das entidades da administração direta e indireta também não está restrito somente ao Ministério ao qual encontram-se vinculadas, sendo certo que suas contas também são objeto de julgamento por parte do Tribunal de Contas, por disposição expressa do artigo 71, inciso II, da Constituição Federal.

Depreende-se, portanto, que o controle abarcará também as contas das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.

As contas do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público também estão sujeitas ao controle do Tribunal de Contas da União, considerando que (i) utilizam recursos exclusivamente públicos no exercício de suas funções e (ii) seus chefes são responsáveis pelo ordenamento de despesas, incluídos, desta forma, no inciso II do artigo 71 da Constituição Federal.

O Tribunal de Contas da União é responsável pelo julgamento imediato das contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, excetuando-se somente as contas do Poder Executivo, sobre as quais recai somente a responsabilidade de emissão de parecer prévio para julgamento pelo Poder Legislativo.

O princípio da separação dos poderes, portanto, não comportaria que o Poder Judiciário e o Ministério Público prestassem suas contas ou fossem julgados pelo Poder Legislativo, motivo pelo qual a responsabilidade do Tribunal de Contas da União nestes casos é exclusiva.

Não se pode olvidar, todavia, da autonomia administrativa que os poderes detêm sobre seu orçamento e aplicação de seus recursos.

Referida autonomia é ampla mas não absoluta, de modo que os chefes desses poderes podem aplicar os recursos destinados à execução de suas finalidades institucionais de acordo com a necessidade ou conveniência de cada setor de seu órgão.

Desta forma, então, o papel do Tribunal de Contas da União será o de analisar as despesas de acordo com os princípios da legalidade, da legitimidade e da economicidade.

Neste sentido, as contas das mesas do Poder Legislativo também estão sujeitas ao controle realizado pelo Tribunal de Contas da União, ao ponto que o Presidente do Senado e da Câmara dos Deputados também são responsáveis pelo ordenamento de despesas custeadas com recursos públicos.

Evidencia-se, nesta oportunidade, que o Tribunal de Contas não está hierarquicamente subordinado ao Poder Legislativo, embora atuem em colaboração na execução de algumas de suas atribuições.

Discussão iniciada no tópico acima mencionou a competência do Tribunal de Contas da União para julgar as contas do Presidente da República quando este figurar como o ordenador direto da despesa.

Portanto, pode o TCU analisar atos isolados autorizadores de despesas quando praticados isolada e diretamente pelo Presidente da República, notadamente quando não observados os princípios legais da legalidade, legitimidade, da eficiência e da economicidade ou quando verificada a lesividade ao erário.

Nos casos descritos acima a competência do Tribunal de Contas da União não se restringirá à emissão de parecer prévio, sendo que a hipótese se adequa ao quanto disposto no artigo 71, inciso II da CF88, ou seja, caberá ao TCU julgar os atos praticados pelo Presidente da República.

Verificamos, até o momento, a importância que a Constituição Federal concedeu ao controle externo das contas públicas, demonstrando a preocupação do constituinte com o dispêndio correto, eficiente e legítimo do erário.

Não poderia ser diferente com as contas do próprio Tribunal de Contas da União, auditadas pelo Poder Legislativo, em obediência ao princípio da imparcialidade.

O artigo 166 §1º da Constituição Federal determina a criação de comissão mista de deputados e senadores, que emitirão o parecer sobre as contas do Tribunal de Contas da União.

O dever de prestar contas está inserido na acepção de cidadania e democracia, através das quais o povo pode participar da escolha de seus representantes, da tomada de decisões de seu governo e da vida política da sociedade.

Tanto é verdade que a Constituição Federal tratou de elucidar a necessidade de se utilizar os recursos públicos com responsabilidade, com o conseqüente dever de prestar contas, durante todo o Capítulo que trata da administração pública e de sua fiscalização, ao prever mecanismos de controle externo e fixando formas e prazos da referida prestação de contas.

Com o objetivo de regulamentar a aplicação do §4º do artigo 37 da Constituição Federal, foi sancionada a Lei 8.429/92, conhecida como a “Lei de Improbidade Administrativa”.

O artigo 11, inciso VI, inserido dentro do capítulo “dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública”, prevê que a omissão na prestação de contas constitui ato de improbidade, sujeito às multas e demais sanções previstas na legislação específica.³

Com relação aos Chefes do Executivo, a omissão no dever de prestar contas é tipificada como crime de responsabilidade, previsto na Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, sujeito também às sanções dispostas no mesmo diploma legal.

Portanto, todo agente público ou privado que receba recursos públicos, conforme profundamente delineado ao longo deste capítulo, tem o dever de prestar contas aos seus órgãos de controle, previstos tanto na Constituição Federal como nas legislações específicas.

Por fim, a parte final do inciso II do artigo 71 da Constituição Federal indica que o Tribunal de Contas da União será também responsável por julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidade que resulte em prejuízo ao erário público.

Referida disposição deve ser interpretada em conjunto com o inciso VIII do mesmo artigo 71, que também será objeto de análise deste trabalho e que atribui ao TCU a competência de aplicar sanções aos responsáveis pelo prejuízo suportado pelo erário.

1.2.3. Apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessão de benefícios

Extraí-se da leitura do inciso III do artigo 71 da Constituição Federal de 1988 que o Tribunal de Contas da União também é competente para analisar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessão de benefícios no âmbito da

³ Art.11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

administração pública direta e indireta, incluindo os três poderes da República e o Ministério Público.

Registre-se, nesse sentido, recente julgado da Corte de Contas (TCU, Brasil, 2018):

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PAGAMENTO DE FUNÇÕES GRATIFICADAS A EMPREGADOS DA CONAB. IMPLEMENTAÇÃO MEDIANTE NORMATIVO QUE NÃO RECEBEU ANUÊNCIA DO ÓRGÃO SUPERIOR. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA SUPOORTAR AS DESPESAS. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

Até mesmo a legalidade da nomeação de cargos de provimento em comissão pode ser analisada pelo TCU, analisando o provimento à luz da moralidade administrativa e quantidade de cargos providos comparado com o número de vagas disponíveis na administração e, ainda, se os cargos poderiam ser providos mediante concurso público.

Ademais, verificada a ilegalidade na admissão ou na concessão de benefícios, pode o Tribunal de Contas da União, como estudado acima, sustar a execução do ato e informar a decisão ao Congresso Nacional.

1.2.4. Realização de inspeções e auditorias e comunicação de resultados ao Congresso Nacional

O Tribunal de Contas da União pode realizar inspeções e auditorias por meio de requisição do Congresso Nacional ou efetuá-las de ofício, devendo, neste último caso, comunicar os resultados ao Congresso Nacional.⁴

O inciso IV do artigo 71 da Constituição Federal não indica expressamente se as inspeções e auditorias devem ser realizadas antes da autorização da despesa ou posteriormente, de forma que o atendimento assentado é de que o Tribunal de Contas da União pode controlar os gastos nos dois momentos apontados acima.

⁴ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]V - 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;

Em todas as hipóteses, verificadas irregularidades, o Tribunal de Contas da União deve imediatamente determinar a adoção de providências pelos responsáveis e, caso não sejam sanadas no prazo assinalado, pode a Corte de Contas sustar a execução do ato, informando a decisão ao Congresso Nacional.

Caso a irregularidade seja verificada em contrato administrativo celebrado pelos entes elencados no caput e no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União deve primeiramente informar o Congresso Nacional, que solicitará ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

No caso em comento acima, o responsável pela sustação do ato será o Congresso Nacional e não o Tribunal de Contas da União, como ocorre em todos os outros casos de análise de atos administrativos que importam em dispêndio de recursos públicos.

Entretanto, caso o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não efetivem as medidas necessárias à sustação ou regularização do ato no prazo de noventa dias, o próprio Tribunal de Contas da União poderá decidir sobre sua eficácia.

Referida mudança de competência para sustação específica de contratos administrativos é determinada pela disposição do primeiro e do segundo parágrafo do artigo 71 da Constituição Federal de 1988.⁵

Nas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União, é feita a análise de livros, documentos, registros, banco de dados ou qualquer outra ferramenta que faça o controle dos gastos públicos dentro daquela entidade.

Depois de encerrada referida auditoria, tendo o Tribunal de Contas da União verificado irregularidades na gestão dos recursos públicos, pode a Corte de Contas instaurar a chamada Tomada de Contas Especial.

De acordo com o artigo 8º da Lei n.º 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) deve ser instaurada Tomada de Contas Especial quando verificada

⁵ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

omissão no dever de prestar contas, a não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, a ocorrência de desvio de dinheiros, bens ou valores públicos e a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte dano ao erário.⁶

Destarte, a Tomada de Contas Especial tem por finalidade a apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano ao erário.

Outrossim, o Tribunal de Contas da União, considerando a gravidade das irregularidades apontadas em suas auditorias, além de informar os resultados ao Congresso Nacional, pode noticiar os fatos e suas conclusões diretamente ao Ministério Público, visando sua investigação e apuração.

É verdadeiro dever da Corte de Contas comunicar os fatos às autoridades de investigação, inserido em seu dever geral de cautela, notadamente quando seus achados de auditoria possam evidenciar a prática de crimes ou de atos de improbidade administrativa.

1.2.5. Fiscalização das contas nacionais de empresas supranacionais com capital da União

De acordo com o inciso V do artigo 71 da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas da União é competente para fiscalizar as contas nacionais de empresas supranacionais de cujo capital social a União participe.⁷

Em verdade, a fiscalização da Corte de Contas se resume à análise da forma de participação dos recursos federais nos capitais destas empresas.

⁶ Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

⁷ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]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;

Referido dispositivo legal indica que a fiscalização do Tribunal de Contas da União se dará nos termos do tratado constitutivo das empresas nas quais há a aplicação de capital estatal brasileiro.

Entretanto, considerando a competência do TCU de fiscalizar toda e qualquer aplicação de recursos públicos federais, dentro dos limites traçados pela Constituição Federal de 1988, a Corte de Contas deve atuar ainda que não haja disposição expressa nos atos constitutivos dessas empresas.

1.2.6. Fiscalização dos recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos

O inciso VI do artigo 71 da Constituição Federal de 1988 outorga competência ao Tribunal de Contas da União para fiscalizar os recursos repassados pela União mediante convênio, ajuste ou outros instrumentos.⁸

É de conhecimento que as unidades da federação podem celebrar entre si parcerias que importam em transferência de recursos públicos, objetivando executar determinado objetivo em conjunto.

A União pode repassar recursos aos Estados e aos Municípios, bem como os Estados podem fazê-lo com os Municípios, através da celebração de ajustes administrativos, que podem assumir a forma jurídica de termos de parceria, convênios, contratos administrativos, entre outros.

Quando há a transferência de recursos federais para atendimento desses ajustes, a Corte de Contas deve fiscalizar (i) o repasse; (ii) a aplicação dos recursos exclusivamente para execução do objeto da parceria celebrada; (iii) acompanhar a prestação de contas fornecida pela unidade destinatária dos fundos.

Caso o Tribunal de Contas da União identifique ilegalidades na aplicação desses recursos, deve determinar sua restituição, de forma que o ente federativo será responsável por sua devolução, bem como o responsável pela autorização das despesas destinadas ao ajuste celebrado.

⁸ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] 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;

Entretanto, caso os recursos tenham sido aplicados com desvio de finalidade, mas ainda tenham sido utilizados em benefício do interesse público, apenas a entidade receptora dos fundos será responsável pela devolução da quantia repassada.

Nas palavras de Pedro Roberto Decomain (2006, p. 120):

A ordem de devolução será dirigida, porém, não apenas ao próprio Estado, Distrito Federal ou Município, senão também ao responsável pelo gasto dos recursos recebidos por força do ajuste, quando tenha despendido os recursos recebidos de forma ilegal, máxime não compatível com o interesse público. Se tiver havido apenas desvio de finalidade, mas os recursos houverem sido ainda assim gastos em benefício do interesse público, apenas a entidade que os recebeu é que os deverá restituir. Se tiverem, todavia, sido malbaratados, a ordem de devolução recairá não apenas sobre a entidade que os houver recebido, como também sobre o gestor dos recursos, responsável pelo seu dispêndio. Caberá, pois, neste caso, solidariamente tanto ao Estado, Distrito Federal ou Município, quanto ao faltoso gestor desses recursos no âmbito do Estado, Distrito Federal ou Município, restituir o que receberam e não gastaram da forma prevista no acordo. Se o Estado, Distrito Federal ou Município efetuar a restituição, terá por sem dúvida direito de regresso em face do administrador faltoso, que gastou esses recursos em benefício privado e não efetivamente em atendimento ao interesse público.

Conclui-se, portanto, que a atuação do Tribunal de Contas da União nos casos citados acima é ampla, considerando que pode fiscalizar a transferência dos recursos, a regularidade de sua utilização e determinar sua restituição quando não aplicados corretamente.

1.2.7. Aplicação de sanções e determinação de correção de ilegalidades em atos e contratos administrativos

Uma das mais polêmicas competências do Tribunal de Contas da União, que inclusive será abordada de forma mais aprofundada neste trabalho, encontra respaldo constitucional nos incisos VIII e IX do artigo 71 da Constituição Federal de 1988.⁹

Referido dispositivo constitucional atribui ao TCU a competência para aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as

⁹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] 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;

sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Prontamente verificamos que o legislador da Constituição Federal de 1988 optou por não elencar todas as sanções as quais o responsável pela despesa pública ficará submetido caso haja ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas.

As sanções estão previstas na Lei n.º 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) e no Regimento Interno da Corte de Contas (Resolução TCU n.º 155/2002, alterada pela Resolução TCU n.º 246/2011).

De acordo com o artigo 16 do mesmo diploma legal, as contas podem ser julgadas (i) regulares, quando expressarem a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legalidade e a economicidade; (ii) regulares com ressalva, quando evidenciarem irregularidade formal que não resulte em danos ao erário e (iii) irregulares, quando verificada omissão no dever de prestar contas, prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à norma de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

As contas também serão julgadas irregulares quando verificados danos ao erário decorrentes de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou quando comprovado desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Caso as contas dos administradores sejam julgadas irregulares, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n.º 8.443/1992) prevê a aplicação de multa aos responsáveis, a inabilitação para o cargo em comissão e a declaração de inidoneidade de empresas perante a Administração Pública Federal nos casos de fraudes à licitação.¹⁰

Ademais, o artigo 61 permite que o Tribunal de Contas da União, por intermédio do Ministério Público, solicite à Advocacia Geral da União ou aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito.

Ao final do julgamento das contas dos responsáveis, o Tribunal de Contas da União elabora uma lista com as informações de todos os gestores que tiveram suas

¹⁰ Arts. 46, 58 e 60 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n.º 8.443/1992).

contas julgadas irregulares, que também é encaminhada à Justiça Eleitoral para verificação de eventual inelegibilidade.¹¹

A multa será aplicada quando o responsável for julgado em débito, que pode ser arbitrada em até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário.

Entretanto, conforme disposição do artigo 58 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, pode a Corte de Contas aplicar multa de valor fixo (i) aos responsáveis com contas julgadas irregulares mas que não resultam débito; (ii) ato praticado com grave infração à norma de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; (iii) ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário; (iv) não atendimento de diligência ou decisão do Tribunal; (v) obstrução às inspeções, auditorias ou sonegação de documentos e (vi) reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

A declaração de inidoneidade do licitante pode ser aplicada quando comprovada a ocorrência de fraude aos procedimentos licitatórios instaurados pela União Federal, impedindo o licitante fraudador de participar de certames na Administração Pública Federal por até 05 (cinco) anos.

Nada obstante, o artigo 60 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União traz a possibilidade de cominação das sanções previstas no diploma legal quando a Corte de Contas, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida.

Nestes casos, sem prejuízo das demais sanções e das penalidades administrativas, pode o Tribunal de Contas da União declarar a inabilitação dos responsável pelas contas, por cinco a oito anos, para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

Por fim, o inciso IX do artigo 71 da Constituição prevê que o Tribunal de Contas da União é responsável por assinalar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

¹¹ Fonte: Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/responsabilizacao-publica/contas-julgadas-irregulares/>. Acesso em: 09 out. 2018.

Destarte, caso sejam encontradas irregularidades durante a execução de suas auditorias e inspeções, pode o Tribunal de Contas da União fixar prazo para regularização de referida irregularidade.

Como visto, caso a determinação referenciada acima não seja cumprida, ficará o responsável sujeito à penalidade de multa, conforme disposição do inciso IV do artigo 58 da Lei n.º 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União).

O artigo 44 do mesmo diploma legal, prevê, ainda, a possibilidade de o Tribunal de Contas da União adotar medidas cautelares nas aplicações das sanções, sendo elas o afastamento temporário e a indisponibilidade de bens do responsável pela ilegalidade identificada.¹²

A possibilidade de afastamento dos servidores é rechaçada pois a legislação pátria prevê mecanismos, de acordo com o regime jurídico ao qual seja o agente público submetido, para adoção de tal medida, como exemplo a instauração de procedimento administrativo próprio previsto na Lei dos Servidores Públicos Federais (Lei 8.112/90), ressalvados também os casos de afastamento por decisão judicial.

De outro lado, a severidade da medida de indisponibilidade de bens poderia ser determinada apenas pelo Poder Judiciário, notadamente porque envolve o direito fundamental à propriedade privada, além de inexistente previsão constitucional que possibilite referida deliberação pelo Tribunal de Contas da União ou mesmo pelo órgão ao qual vinculado o servidor público.

Neste sentido, importante trazer à baila as considerações de Marcia Pelegrini (2014, p. 137):

Acreditamos que somente o Poder Judiciário poderá dispor de poder decretar de poder decretar essa medida excepcional, sob pena de a autoridade administrativa interferir indevidamente na esfera de direito constitucionalmente assegurada às pessoas. A intervenção jurisdicional é

¹² Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento. [...] § 2º Nas mesmas circunstâncias do caput deste artigo e do parágrafo anterior, poderá o Tribunal, sem prejuízo das medidas previstas nos arts. 60 e 61 desta Lei, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

fator de preservação do regime de franquias individuais, de forma que acreditamos tratar-se de matéria de reserva jurisdicional.

Dentro dessa perspectiva, revela-se de inteira pertinência a invocação do devido processo legal em sua dimensão substantiva, como instrumento de expressiva limitação constitucional ao próprio poder do Estado, sendo forma de controle que examina a necessidade, razoabilidade e justificação das restrições aos direitos individuais, não admitindo que a lei ordinária desrespeite a Constituição, considerando que as restrições ou exceções estabelecidas pelo legislador ordinário devem ser justificadas por evidente interesse público.

Desta forma, as disposições da Lei n.º 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) que determinam a adoção de medidas cautelares de afastamento do servidor público e indisponibilidade de seus bens não encontram respaldo constitucional, tendo em vista que a matéria envolve garantias constitucionais que poderiam ser suprimidas mediante sujeição ao devido processo legal e seus consectários, a saber a ampla defesa e o contraditório.

1.2.8. Sustação da execução de atos impugnados e comunicação da decisão ao Congresso Nacional

O inciso X do artigo 71 da Constituição Federal de 1988 assegura a já comentada competência do Tribunal de Contas da União de sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Congresso Nacional.

Depreende-se da leitura de todo o artigo em comento que a sustação indicado no inciso X ocorrerá caso a previsão do inciso anterior não seja cumprida, qual seja a adoção de providências dentro do prazo fixado pela Corte de Contas.

Conclui-se, portanto, que caso sejam encontradas irregularidades durante a execução de suas auditorias e inspeções, ou noticiada através de denúncias¹³, o Tribunal de Contas da União fixará prazo para regularização de referida irregularidade e, caso a determinação não seja cumprida, pode a Corte de Contas sustar a execução do impugnado, comunicando a decisão ao Congresso Nacional.

Advirta-se, outrossim, que não compete ao Tribunal de Contas da União anular ou desfazer o ato impugnado, mas tão somente suspender seus efeitos enquanto a ilegalidade não seja sanada.

¹³ O §2º do artigo 74 da CF88 prevê que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Ao Tribunal de Contas da União caberá, na hipótese, ordenar unicamente que o ato deixe de produzir qualquer dos efeitos que lhe sejam inerentes, enquanto a irregularidade que tiver apontado não seja sanada. O desfazimento formal do ato caberá a quem o tenha praticado, ou ao Poder Judiciário, se tal lhe for pedido por quem detenha legitimidade para tanto (DECOMAIN, 2006, p. 128).

José Afonso da Silva (2004, p. 736) já analisou as disposições constitucionais em comento, nos seguintes termos:

Na verdade, ao Congresso cabe apreciar e decidir a solicitação de suspensão do contrato. Antes disso, solicita ao Executivo as providências cabíveis, no prazo assinado. Depois disso, com ou sem as providências do Executivo, decidirá sobre a suspensão. Suspendendo ou não, porque sua decisão não é jurídica, mas política, à vista da oportunidade e conveniência. Se não suspender, a execução do contrato prossegue. Se suspender, comunicará ao Tribunal de Contas para responsabilização pertinente.

De acordo com o artigo 70 da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas deve exercer seu controle externo quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Observa-se que a Constituição limitou o campo de análise dos atos quando do exercício do controle externo, de forma que os atos discricionários da administração pública não podem ser analisados sob os primas da conveniência e da oportunidade, critérios que devem ser considerados somente pelo gestor público dentro de sua liberdade de atuação dentro da administração, com o objetivo de perseguir o interesse público.

Ademais, mesmo que a atuação do Tribunal de Contas da União seja limitada nos atos discricionários, estes devem ser analisados nos termos do artigo 70 da CF88, ou seja, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, bem como quanto aos princípios norteadores da administração pública, elencados no artigo 37 da Carta Magna.¹⁴

Imperioso ressaltar, entretanto, que caso a irregularidade seja verificada em contratos administrativos, o Tribunal de Contas deverá primeiramente informar ao

¹⁴ 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: [...]

Poder Legislativo que, caso concorde com a orientação da Corte de Contas, suspenderá o cumprimento da avença.

O Poder Legislativo não ficará vinculado ao parecer do Tribunal de Contas da União sobre as irregularidades do contrato administrativo, podendo, portanto, certificar a regularidade e validade da avença.

Os parágrafos primeiro e segundo do artigo estabelecem que, nos casos envolvendo contratos públicos, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará a adoção de medidas cabíveis pelo Poder Executivo.

Entretanto, caso o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não efetivem as referidas medidas no prazo de 90 (noventa) dias, poderá o Tribunal de Contas decidir a respeito.

Ou seja, caso o Poder Legislativo não solicite a adoção das medidas ao Poder Executivo ou, se solicitadas, não seja determinada a correção das ilegalidades, constando-se, portanto, a inércia destes Poderes, o próprio Tribunal de Contas da União poderá sustar a execução do ajuste.

Nas palavras de Pedro Roberto Decomain (2006, p. 132):

Sustar os efeitos do contrato significará então suspender-lhe a execução, vale dizer, suspender qualquer pagamento pela Administração Pública, assim como suspender a realização do objeto do contrato, pela outra parte. Dessa forma e com esse alcance é que deve ser interpretada a regra constitucional, também quando afirma que, na omissão do Poder Executivo, dentro do prazo de noventa dias, incumbe ao Tribunal ou Conselho de Contas decidir.

Identifica-se, portanto, a verdadeira possibilidade de o Tribunal de Contas da União suspender a execução dos contratos administrativos, retendo os pagamentos devidos ao particular contratado.

O tema será abordado de forma mais profunda neste trabalho, notadamente para identificar as situações nas quais a omissão dos Poderes Legislativo e Executivo poderá ser declarada e se a intenção do legislador era de fato conferir competência ao Tribunal de Contas da União para suspender unilateralmente a execução das avenças celebradas pela Administração Pública Federal.

1.3 NATUREZA DAS DECISÕES DA CORTE DE CONTAS

Conforme abordado no início deste estudo, o Tribunal de Contas da União, embora atue em auxílio do Poder Legislativo, de acordo com a redação do artigo 71 da Constituição Federal de 1988, a ele não está subordinado hierarquicamente.

O Tribunal de Contas da União é órgão autônomo de matriz constitucional e que não se vincula a nenhum dos poderes instituídos, muito embora tenha a função de auxiliar o Poder Legislativo em sua tarefa constitucional (CURY NETO, 2012, p. 34).

Não diverge do quanto exposto as considerações de Odete Medauar (2010, p. 404):

Criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, §3º). Daí ser impossível considera-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.

Rodolfo de Camargo Mancuso (1997, p. 78) sistematizou a natureza das decisões da Corte de Contas em 04 (quatro) tipos: declaratórias, constitutivas, mandamentais e condenatórias.

São declaratórias as decisões que certificam o status de uma situação jurídica, concluindo sobre sua existência, validade e eficácia no mundo jurídico. A Corte de Contas profere decisões declaratórias, por exemplo, quando analisa a legalidade dos atos de admissão de pessoal ou concessão de benefícios.

São constitutivas as decisões que inovam no mundo jurídico, alterando substancialmente a situação anterior existente. Servem de exemplo as decisões em ações de rescisão e revisão de julgado e as relativas as licitações e contratos. Também aqui cabe o parecer, favorável ou desfavorável, a respeito das contas anuais do Chefe do Executivo, uma vez que tal decisão traz em seu bojo alterações significativas no panorama jurídico-político (CURY NETO, 2012, p. 37).

São decisões mandamentais as que tem por objeto a imposição de uma ordem ou condutas comissivas ou omissivas. Como exemplo, citamos a suspensão prévia

de edital, a instauração de auditorias, anulação de certames e sustação de atos e contratos administrativos.

As decisões condenatórias reconhecem a existência do direito a uma prestação e determinam o cumprimento de obrigações ou a abstenção da prática de atos pelo condenado. O Tribunal de Contas da União profere decisões condenatórias quando aplica multas ou determinação a devolução de dinheiros e valores.

Em todos os casos, as decisões exaradas pela Corte de Contas terão eficácia de título executivo extrajudicial, sendo a Advocacia Geral da União, representando o Tribunal de Contas da União, legítima para propor a ação executiva, de acordo com a disposição do artigo 131 da Constituição Federal de 1988¹⁵.

As condenações impostas pelo Tribunal de Contas da União devem também ser inscritas na Dívida Ativa da União, estando sujeitas à execução pela Procuradoria da Fazenda Nacional, em cumprimento às disposições da Lei Federal n.º 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal).

Ademais, os devedores, pessoas físicas ou jurídicas, igualmente se sujeitarão à inclusão de seus nomes no CADIN – Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de órgãos e entidades federais (Lei n.º 10.522/02) (BUSQUETS, 2010, p. 229).

De acordo com o artigo 73 da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas da União é integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional.¹⁶

Mesmo que qualquer ameaça ou lesão de direito não possa ser excluída da apreciação do Poder Judiciário (art. 5º, inciso XXXV da CF88), as decisões judiciais não podem substituir as decisões exaradas pela Corte de Contas, quando suas determinações estiverem sob análise judicial.

¹⁵ Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

¹⁶ 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.

Neste sentido, a análise do Poder Judiciário se restringirá ao exame da legalidade e da legitimidade do ato, ou seja, a adequação do fato ocorrido à norma jurídica aplicável ao caso concreto.

Significa dizer, portanto, que o controle do judiciário é admissível unicamente para coibir abusos e não para rediscutir critérios técnicos adotados, em outras palavras, não caberá ao Judiciário o exame do mérito das decisões do Tribunal de Contas da União, mas tão somente em relação aos seus critérios materiais e formais.

As decisões prolatadas pelo Tribunal de Contas da União vinculam os órgãos e as pessoas jurídicas de direito público e privado que estão sujeitas ao controle, cabendo à administração pública dar cumprimento a essas decisões.

Segundo Busquets (2010, p. 158) as decisões da Corte de Contas podem ser revisadas pelo Judiciário nas seguintes hipóteses:

Cabe, pois, revisão pelo Judiciário das decisões das Cortes de Contas nos casos de infringência (i) ao devido processo legal, incluídas aí a ampla defesa e o contraditório; (ii) à esfera de competência da Corte de Contas e (iii) em caso de lesão ou ameaça a direito.

Em resumo, a jurisdição do Tribunal de Contas da União consiste na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, conforme descrito no artigo 70 da Constituição Federal de 1988.

Sendo assim, sua atuação restringe-se ao exame da legalidade, legitimidade, e economicidade dos atos administrativos que implicam em dispêndio de recursos públicos federais, bem como à análise de sua submissão aos princípios norteadores da administração pública, elencados no artigo 37 da Carta Magna.

2. LIMITES DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

2.1 COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E SEUS LIMITES DE CONTROLE

Estudadas as competências constitucionais outorgadas ao Tribunal de Contas da União, sistematizamos os poderes da Corte de Contas da seguinte forma: (i) editar normas e regulamentos; (ii) praticar atos sancionatórios; (iii) praticar atos de comando, como determinações e recomendações; (iv) levantar dados e informações oriundos de inspeção e auditorias e (v) representar sobre irregularidades ao poder competente.

O objeto do controle do Tribunal de Contas da União tem previsão no artigo 70 da Constituição Federal de 1988, que rege a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

A legitimidade e a economicidade serão analisadas, no caso concreto, considerando os recursos disponíveis em caixa da administração e a finalidade pública que o administrador deseja atingir, como exemplo a construção de obra ou contratação de serviços diversos.

Considera-se, ainda, se a administração obteve o melhor custo benefício naquela contratação, ou seja, se foi possível otimizar o dispêndio dos recursos com eficiência em sua gestão.

Embora a atuação do Tribunal de Contas da União seja ampla no exercício de fiscalização das contas e gastos públicos, a Corte de Contas não exerce a função de revisão geral de todos os atos da administração pública federal, notadamente pois, como abordaremos neste estudo, o agente público possui certa liberdade de atuação conferida pela lei.

Na estrita observância do texto constitucional, o Tribunal de Contas da União é autorizado a ofertar pareceres, determinar a correção de atos e aplicar sanções somente quando a ilegalidade é verificada dentro de seu objeto de controle.

Quando a irregularidade é constatada afóra de seu campo de atuação, cabe ao Tribunal de Contas tão somente representar às autoridades competentes com suas considerações acerca da ilegalidade.

Neste sentido, as lições de Carlos Ari Sundfeld (2013, p. 182):

São três os fatores de restrição ao poder de comando do Tribuna de Contas. O primeiro tem a ver com os *tipos de comando*: o Tribunal não pode dar qualquer tipo de ordem, constituindo ou desconstituindo direitos e deveres. O segundo fato diz respeito aos *motivos do comando*: o Tribunal só pode emitir comandos se constatar ilegalidades, não por outros motivos. O terceiro fator tem a ver com o *objeto da fiscalização*: o poder de comando do Tribunal só existe se a ilegalidade apurada for em matéria financeira, orçamentária, contábil ou patrimonial, mas não por conta de ilegalidades em outras matérias administrativas, examinadas no âmbito da ampla fiscalização operacional.”.

Em relação àquilo sobre que o Tribunal de Contas não tem o poder direto de comandar, cabe-lhe apenas encaminhar suas avaliações para conhecimento público (CF, art. 71, VII) e representar às autoridades competentes (CF, art. 71, XI).

O Tribunal de Contas da União, portanto, não é competente para emanar determinações sobre todos os atos praticados pelas autoridades administrativas, o que resta evidenciado na necessidade de informar ao Poder Legislativo quando da sustação de atos (CF, art. 71, X) e na impossibilidade de sustar contratos administrativos de ofício (CF, art. 71, §1º).

A Corte de Contas não tem, portanto, competência para intervenção direta em todos os atos praticados pelos agentes públicos jurisdicionados, sendo sua atuação majoritariamente indireta, como por exemplo na emissão de pareceres, o informe ao Congresso Nacional após a sustação de atos, a recomendação para sustação de contratos e o envio de informações após a realização de auditorias e inspeções.

De outra banda, identificamos a intervenção direta do Tribunal de Contas da União nas competências para julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e para aplicar sanções em casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas.

2.2 DECISÕES CAUTELARES PROFERIDAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Como se sabe, o Tribunal de Contas da União, enquanto órgão autônomo e *sui generis*, extrai a sua competência e fundamento de validade diretamente do texto

constitucional, incumbindo-lhe a relevante função de controle externo da Administração Pública em auxílio técnico ao Congresso Nacional.

Dentre as atividades atribuídas ao órgão, mencione-se a apreciação de contas, o julgamento de administradores, a realização de auditorias, a fiscalização de recursos, a aplicação de sanções e a sustação, se não atendido, da execução de atos impugnados, nos termos do artigo 71, da Constituição Federal.

A adoção de medidas cautelares foi autorizada pela legislação ao Tribunal de Contas da União em situações específicas e restritas, quais sejam (i) determinar o afastamento temporário de administrador e (ii) a indisponibilidade de seus bens.

O artigo 44 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei Federal n.º 8.443/92) trouxe a possibilidade de a Corte de Contas, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, no início ou durante as investigações, afastar cautelar e temporariamente os responsáveis pela gestão de recursos federais.

A Corte de Contas, pode, ainda, gerar a indisponibilidade de bens de responsáveis pela gestão de recursos federais em valor suficiente para garantir o ressarcimento de danos a serem apurados, conforme disposição do artigo 44, §2º da Lei n.º 8.443/92.

Nesta linha, poderia o Tribunal de Contas da União agir cautelarmente, impedindo a consumação do ato que poderia constituir prejuízo ao erário ou ilegalidade na gestão dos gastos públicos que não poderiam ser corrigidas posteriormente, quando da análise do mérito da despesa.

De acordo com o mesmo dispositivo legal, a cautelar pode ser adotada quando estiverem presentes indícios suficientes de que o responsável, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar seu ressarcimento.

Atualmente, entretanto, observamos que a Corte de Contas determina a adoção de medidas cautelares que impactam diretamente na execução de contratos administrativos, sem respaldo constitucional ou legal para tanto, conforme se extrai do despacho colacionado abaixo (TCU, Brasil, 2017):

30. Em assim sendo, diante do exposto, decido por:

30.1. determinar cautelarmente, com fulcro nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992 e 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, à Caixa Econômica Federal que, na qualidade de instituição financeira mandatária da União no âmbito do Termo de Compromisso 0421.239-74/2013, efetue retenção, nos seguintes moldes, por ocasião das próximas liberações (desbloqueio) de recursos para pagamentos das obras vinculadas aos Contratos Conder 018/2014 e 019/2014, até que o Tribunal decida sobre o mérito do achado de auditoria III.1 do relatório de peça 85, envolvendo sobrepreço nos aludidos instrumentos (sobrepreço esse, em termos globais, considerando valores já pagos e a pagar, de R\$ 43.907.375,34 para o Corredor I e de R\$ 39.716.173,96 para o Corredor II): [...]

Como já abordado neste estudo, a sustação de contratos administrativos deve ser determinada diretamente pelo Congresso Nacional que solicitará ao Poder Executivo as medidas cabíveis, conforme disposição do artigo 71, §1º da Constituição Federal, afastando-se, por conseguinte, tal prerrogativa do Tribunal de Contas da União.

É neste sentido, ademais, que já se posicionou o E. Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2001), ao estabelecer que a ingerência do TCU em relação a contratos administrativos estaria limitada à determinação para que a Administração Pública promovesse a anulação de contrato administrativo, no exercício da autotutela, mas não a determinação direta de invalidação do ajuste, senão vejamos:

EMENTA: I. Tribunal de Contas: competência: contratos administrativos (CF, art. 71, IX e §§ 1º e 2º). O Tribunal de Contas da União - embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos - tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou. [...]

Do mesmo modo, a Lei Federal nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), nada estabelece acerca desta competência, resguardando-se a repetir as atribuições previstas no texto constitucional sem, em nada, inovar.

Por fim, nem mesmo o Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 246, de 30.11.2011, e editado pela própria Corte de Contas, prevê tal competência específica ou um poder geral de cautela que lhe autorize a sustação de contratos

administrativos, já que igualmente se estabelece a limitada possibilidade de suspender atos impugnados.¹⁷

Destarte, parece claro que o Tribunal não está imbuído da competência para a adoção de medidas cautelares que importem em sustação ou alteração unilateral de contrato administrativo, haja vista que do conjunto normativo que cerca as suas atribuições, não se extrai tal prerrogativa.

Em semelhante interpretação posiciona-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 15) no sentido de que o Tribunal de Contas da União não detém competência para determinar a alteração unilateral de contratos administrativos ou sustar sua execução:

Se a Administração não pode, unilateralmente, fazer alterações além das hipóteses previstas em lei (protegidas pelo princípio da vinculação ao edital e pelo princípio do pacta sunt servanda), é evidente que essa possibilidade não pode ser reconhecida ao Tribunal de Contas, até porque este não é parte no contrato. Ele exerce a fiscalização nos termos delimitados pelo art. 71 da Constituição. Se verificar irregularidade, deverá assinar prazo para que a Administração a corrija. Não lhe cabe determinar a sustação do contrato e/ou sustação ou retenção de pagamentos; nem lhe cabe determinar a oferta de garantias extraordinárias, acima dos limites previstos no art. 56 da Lei nº 8.666/93 ou impor qualquer outro tipo de alteração.

Se não pode sustar o contrato, também não pode determinar a sustação ou retenção de pagamentos devidos ao contrato. Como visto, a sustação do contrato tem a natureza de medida cautelar, no sentido de que impede que o contrato produza efeitos, suspendendo os direitos e deveres das partes, inclusive o referente à remuneração do contratado. Se o contrato não pode ser sustado, in totum, pelo Tribunal de Contas, é evidente que não pode ser sustado parcialmente, apenas no que diz respeito ao pagamento da remuneração estipulada. Reconhecer essa possibilidade ao Tribunal de Contas significaria burlar a regra constitucional. Além disso, é contrário ao princípio da moralidade administrativa exigir que o contratado continue a executar o contrato, porém sem o direito de receber a remuneração correspondente, até porque, uma vez que, cumpridos os encargos contratuais, o pagamento é devido, ainda que haja irregularidades no contrato, sob pena de locupletamento ilícito por parte da Administração.

[...]

Também não pode o Tribunal de Contas impor alterações – ainda que provisórias – em contrato em andamento, com o objetivo de fazer prevalecer o que, em seu entender, corresponde a um “preço justo”. A proposta de preço do licitante atendo aos critérios definidos no instrumento convocatório. Se a sua proposta não foi desclassificada com base no art. 48 da Lei nº 8.666/93 e, pelo contrário, logrou ser vencedora, resultando na adjudicação e posterior celebração do contrato, o preço justo ficou definido; o equilíbrio econômico-financeiro fica delimitado no momento da apresentação da proposta. Se esta

¹⁷ Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992.

foi aceita, as suas condições devem ser mantidas durante toda a execução do contrato, conforme exigência contida no art. 37, XXI, da Constituição.

[...]

O Tribunal de Contas não possui poder ilimitado para proferir decisões cautelares, tendo em vista o direito do contratado à intangibilidade do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, protegido constitucionalmente; não há fundamento legal ou constitucional para o exercício desse poder.

A Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/92) e o Regimento Interno do órgão (Resolução nº 155/02) não outorgam competência ao Tribunal de Contas para suspender, como medida cautelar, um contrato administrativo, ou para impor ônus extraordinários que alterem a equação econômico-financeira ajustada entre Poder Público e particular.

Com relação aos contratos administrativos, não cabe ao Tribunal de Contas senão representar ao Congresso Nacional para que este determine ao Executivo sua sustação e somente se não for tomada esta providência em 90 (noventa) dias, aí sim, o Tribunal de Contas decidirá a respeito dela.

Note-se, ademais, que a Constituição Federal, mesmo nesta última hipótese, não autoriza a retenção de parte dos pagamentos contratuais devidos. Autoriza a própria sustação do contrato, o que, evidentemente, é coisa muito distinta.

Com efeito, suspenso o contrato, o contratado não terá que prestar os serviços correspondentes, ao passo que a retenção parcial de pagamentos significa prestar os serviços por valor menor do que fora ofertado na licitação e estava contratualmente estipulado. Ou seja, em desacordo com aquilo que se comprometera e em discrepância com os termos que lhe estavam garantidos, seja pelo disposto no artigo 37, inciso XXI, da CF88, seja pelo direito adquirido no contrato, a teor do artigo 5, inciso XXXVI e, pois, em descompasso com seu equilíbrio econômico-financeiro, cuja preservação é imperativa consoante a doutrina e a legislação do País.

Não pode o Tribunal de Contas, sob o genérico argumento da economicidade, adentrar ao conteúdo de contrato administrativo, para invalidá-lo ou para alterá-lo, substituindo-o pelo seu crivo subjetivo de economicidade, sem que estejam em causa situações extremas ou sem prova de fraude com participação do contratado.

Aplica-se o mesmo raciocínio às determinações de suspensão da execução financeira de contratos administrativos – retenção parcial ou integral de recebíveis – ainda que alegando o exercício de poder geral de cautela, sem que tenha havido

regular suspensão da execução física do objeto contratado, sob o entendimento de que foram excessivos os valores contratualmente estipulados como fruto da licitação.

Como se denota dos trechos acima colacionados, o rol de atribuições destinadas ao TCU pelo texto constitucional não autoriza a interpretação de que poderia determinar sustar a execução dos contratos ou determinar a alteração unilateral dos contratos cautelarmente, sendo-lhe cabível outros meios para tornar a sua função de controle externo efetiva e legal, considerando todas as competências outorgadas pela Constituição Federal de 1988.

Nas palavras de Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara (2013, p. 204-206):

A suposta competência do Tribunal de Contas para expedir decisões cautelares com o propósito de atingir contratos da Administração não encontra respaldo em texto expresso de qualquer diploma jurídico. Tal prerrogativa não consta das atribuições dadas pela Constituição Federal do Tribunal de Contas. Tomando como exemplo o TCU, também não existe regra nesse sentido em sua Lei Orgânica (Lei 8443, de 16.7.1992) faltando previsão até no Regimento Interno aprovado pelo próprio Tribunal.

[...]

O argumento da suposta competência implícita do Tribunal de Contas para a sustação, embora sedutor por certo ângulo, é insuficiente, por estar envolvida divisão institucional de atribuições, estabelecida expressa e claramente pela Constituição.

Evidenciamos, outrossim, que o contrato administrativo, enquanto negócio jurídico bilateral, é celebrado pela administração pública com um particular, que não encontra-se elencado no rol de jurisdicionados pelo Tribunal de Contas da União, fixado pelo artigo 70 da Constituição Federal.

Embora o particular tenha a obrigação de prestar contas enquanto utilizar recursos públicos, conforme disposição do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, não poderá sofrer os efeitos de decisões cautelares proferidas pelo TCU que impliquem na alteração dos contratos, notadamente em suas cláusulas financeiras, sob pena de interferir na manutenção do equilíbrio econômico financeiro garantido às avenças públicas durante toda a sua execução.¹⁸

Portanto, como demonstrado, resta clara a incompatibilidade das determinações cautelares exaradas pelo Tribunal de Contas da União frente as

¹⁸ Garantia constitucional de manutenção das condições da proposta (artigo 37, inciso XXI, Constituição Federal).

competências fixadas pela Constituição Federal no que diz respeito à atuação da Corte de Contas, do que se extrai a ilegalidade de referidas medidas.

3. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

3.1 CONTROLE PRÉVIO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: DENÚNCIA E REPRESENTAÇÃO

O controle externo das contas públicas pelo Tribunal de Contas da União pode ser exercido tanto anterior quanto posteriormente ao efetivo dispêndio dos recursos públicos federais.

Tanto é verdade que a Lei Federal 8.666/93 (Lei de Licitações) possibilitou o exame de editais de licitação pelos Tribunais de Contas até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, como se extrai da leitura do §2º do artigo 113.¹⁹

Referido dispositivo legal permitiu que a Corte de Contas solicitasse à unidade jurisdicionada a cópia do edital do certame para verificação de eventual irregularidade, objetivando que esta fosse sanada antes da contratação do objeto da licitação.

Importante frisar que, por tratar-se de controle prévio, geralmente exercido quando o certame está em andamento, a atuação do Tribunal de Contas da União deve ser célere e eficiente, evitando entraves na continuidade do certame, notadamente quando a licitação envolve atendimento aos serviços públicos essenciais.

O controle prévio pode ser exercido pelo Tribunal de Contas da União através de dois institutos pelo Regimento Interno, sendo eles (i) denúncia e representação.

Em ambos os casos o objeto do controle deve estar inserido nas competências funcionais do Tribunal de Contas da União, com relação à matéria questionada e também quanto às unidades jurisdicionais, sujeitas ao controle da Corte de Contas.

¹⁹ Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto. [...]§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

O artigo 234 do Regimento Interno do TCU prevê que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.²⁰

As denúncias serão sigilosas até que seja prolatada decisão definitiva sobre a matéria, entretanto, caso haja provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, os demais atos do processo serão públicos, assegurando aos acusados oportunidade de ampla defesa.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal tem adotado entendimento no sentido de que o sigilo das denúncias violaria os direitos fundamentais previstos nos incisos V e X da Constituição Federal de 1988 (STF, Brasil, 2003).

Com a previsão da denúncia em seu Regimento Interno, a Corte de Contas buscou ampliar o controle social e a fiscalização da administração pública, bem como facilitar o acesso dos cidadãos ao Tribunal de Contas da União.

O quanto exposto acima fica evidenciado através da disposição do §1º do artigo 234 do Regimento Interno do TCU, que possibilita o envio da denúncia ao órgão por meio de telegrama ou outro meio eletrônico, quando motivada a urgência, devendo o denunciante apresentar a via original em 10 (dez) dias.

Com relação ao instituto da representação, o artigo 237 do Regimento Interno do TCU elenca um rol de legitimados para representar ao Tribunal de Contas da União, dos quais destacamos (i) o Ministério Público da União; (ii) os órgãos de controle interno do TCU; (iii) os demais Tribunais de Contas do país; (iv) membros do Congresso Nacional e demais autoridades judiciárias.²¹

Diferentemente da denúncia, na representação os requisitos de admissibilidade serão verificados somente após a manifestação preliminar do órgão sobre a matéria

²⁰ Art. 234. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

²¹ Art. 237. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas da União: I – o Ministério Público da União, nos termos do art. 6º, inciso XVIII, alínea c, da Lei Complementar nº 75/93; II – os órgãos de controle interno, em cumprimento ao § 1º do art. 74 da Constituição Federal; III – os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, juízes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem; IV – os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as câmaras municipais e os ministérios públicos estaduais; V – as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do art. 246; VI – as unidades técnicas do Tribunal; e VII – outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica.

representada, que também deve estar inserida dentro das competências do Tribunal de Contas da União, bem como dizer respeito às unidades jurisdicionadas pela Corte de Contas.

Após a manifestação acerca da admissibilidade e acolhimento da representação, o Tribunal de Contas da União determinará a adoção de providências, através de seus órgãos internos, consistentes, por exemplo, na realização de diligências, auditorias, inspeções ou instauração de tomada de contas para apuração do caso.

Caso sejam comprovadas as irregularidades representadas ao Tribunal de Contas da União, serão indicadas medidas de regularização e as sanções aos responsáveis. Caso as irregularidades apuradas sejam graves, pode a Corte de Contas encaminhar suas conclusões ao Ministério Público.

Outrossim, e não poderia ser diferente, é assegurado ao representado o direito à ampla defesa e ao contraditório, anteriormente à prolação de decisão de mérito pelo Tribunal de Contas da União, que pode, inclusive, como já visto, aplicar as penalidades previstas na legislação pertinente.

Verificamos que a atuação do Tribunal de Contas da União no exercício do controle prévio tem importantes repercussões políticas na sociedade e econômicas no âmbito da administração pública.

Isso porque os cidadãos que desejam noticiar as irregularidades à Corte de Contas esperam uma solução eficiente frente às ilegalidades encontradas no certame público, enquanto que a administração, que se planejou para instaurar o procedimento licitatório, aguarda a decisão do órgão sobre sua continuidade ou não, movimentando, assim, tempo e recursos.

Desta feita, entendemos que o controle prévio exercido pelo Tribunal de Contas da União tem de ser feito de forma responsável, efetiva e célere, possibilitando o controle social dos atos da administração pública federal e evitando o dispêndio desnecessário de gastos públicos, seja por aguardar a decisão da Corte de Contas ou por deixar de contratar o particular em condições ilegais ou desarrazoadas.

3.2 ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO À LUZ DAS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 13.655/18

A Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018, conhecida como a Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), acrescentou 11 (onze) novos dispositivos ao Decreto-Lei n.º 4.465/42, com o objetivo de aperfeiçoar a criação e a aplicação das normas de direito público, consolidando a busca estatal por mais segurança jurídica e eficiência na execução de decisões na prestação de serviços.

Intrínsecos à própria concepção da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), os novos dispositivos buscam nortear o administrador público na aplicação de normas indeterminadas ou de conceito abstrato, e ainda mais importante, determina que a administração pública deve considerar os efeitos práticos de suas decisões, explanando, inclusive, todas as alternativas possíveis para resolução do conflito levado à apreciação do gestor público.

Dentre as novidades, destaca-se (i) a vedação à decisão amparada em valores jurídicos abstratos, sem observância das consequências jurídicas e administrativas da determinação, impondo-se ao administrador o dever de motivação e indicação dos limites à eficácia da decisão, referenciada nos artigos 20 a 22 da Lei n.º 13.655/18 (Nova LINDB)²²; (ii) a necessidade de modulação dos efeitos da decisão que

²² Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

estabelece nova interpretação ou orientação sobre determinada matéria, e a concessão de importância cognitiva ao contexto judicial predominante à época da prática do ato, conferindo, assim, adequação e proporcionalidade às normas de transição, conforme se extrai da leitura dos artigos 23 e 24 e, ainda, (iii) a valorização da consensualidade entre autoridades públicas e particulares para regularização de situações irregulares ou cuja regularidade esteja sob significativa controvérsia jurídica, disposta no artigo 26.

Na linha do quanto exposto acima, o artigo 20 exige, das esferas administrativas, controladoras – inserido, aqui, os Tribunais de Contas – e judiciais, que se abstenham de justificar suas decisões com valores jurídicos abstratos, sem levar em consideração os efeitos práticos de sua decisão.

Ato contínuo, o artigo 21 ratifica a necessidade de motivação das decisões dos gestores públicos, ao dispor que devem indicar expressamente as consequências práticas de sua execução.

Verifica-se, portanto, que o legislador, em verdade, impõe ao administrador público a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade quando da motivação de suas decisões.

O artigo 22 dispõe que, na interpretação de normas de gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades do administrador e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo do direito dos administrados, evitando-se, assim, a determinação de cumprimento de decisões inexequíveis na administração pública.

Desta forma, a lei traz instrumentos e mecanismos que trazem segurança jurídica e aperfeiçoam a eficácia das decisões proferidas pela administração pública por meio da atuação dos próprios órgãos internos de controle, demonstrando um verdadeiro prestígio ao controle externo eficiente da gestão.

De modo geral, as determinações exaradas pelos gestores públicos tendem a não considerar as consequências concretas de suas decisões, principalmente com relação aos custos envolvidos à gestão pública, tempo e eficácia das políticas públicas.

Nesse sentido, pertinentes as lições de Irene Nohara (2018, p. 29):

Existem, ainda, decisões judiciais que não calculam seu impacto negativo em termos de uma racionalidade que se estabelece nos demais Poderes em relação a uma dada política pública. Com as novas disposições, pretende-se que o juiz (também o administrador e o órgão de controle) examine as alternativas, as opções e o impacto de sua decisão. Assim, por exemplo, na área da concessão judicial de tratamentos ou de medicamentos, já não seria mais suficiente dizer pura e simplesmente que há um direito à saúde, mas perscrutar criteriosamente quais são os tratamentos existentes, quais são os medicamentos alternativos para evitar excessos dos impactos negativos provocados pelo ativismo nessa área.

É o que procurou, por exemplo, orientar o art. 20 da LINDB, que determina que: nas esferas administrativa, controladora ou judicial, *não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos* sem medir as consequências práticas da decisão. Estabelece, ainda, o parágrafo único do mesmo artigo que a motivação demonstrará a necessidade e adequação da medida imposta ou da invalidação do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Espera-se que a alteração legislativa proporcione um maior “controle do controle”, para que haja incremento da segurança jurídica e da qualidade das decisões. Se as decisões administrativas melhorarem, poderia haver menos contestação em vias diversas, tanto nos demais órgãos da administração como também no Poder Judiciário, conferindo legitimidade à determinação imposta ao administrado ou contratado pela administração pública. A lei também se preocupa com superposição de controles, para fixar limites à atuação do órgão controlador, para que não haja excessos.

Destarte, as decisões cautelares exaradas pela Corte de Contas, em cumprimento ao quanto disposto pela Lei n.º 13.655/18, deverão analisar o caso concreto à luz da proporcionalidade e da razoabilidade, com indicação das consequências práticas de sua execução e explanação todas as outras formas de solução ao conflito levado à sua apreciação.

Como visto, este estudo abordou a forma como as decisões cautelares proferidas pelo Tribunal de Contas da União, em atuação não limitada à competência conferida ao órgão, podem prejudicar os administrados, a execução de ajustes públicos e implicar em lesão ao erário.

Espera-se, portanto, um aperfeiçoamento das decisões do Tribunal de Contas da União, tanto na aplicação de sanções como nas determinações cautelares de sustação de contratos, que além de conferir legitimidade à determinação imposta ao contratado ou ao gestor público, também analisará, de acordo com a

proporcionalidade e da razoabilidade, a adequação de cada medida específica para aplicação ao caso sob sua análise.

CONCLUSÃO

O Tribunal de Contas da União possui suas competências elencadas no artigo 71 da Constituição Federal de 1988, dentre elas mencionamos a apreciação de contas, o julgamento de administradores, a realização de auditorias, a fiscalização de recursos, a aplicação de sanções e a sustação, se não atendido, da execução de atos impugnados.

As competências outorgadas ao Tribunal de Contas da União possibilitam o órgão exerça a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, inclusive o controle de licitações e contratos administrativos, que deve ser realizado sob a perspectiva da legalidade, da legitimidade e da economicidade, de maneira prévia ou posterior ao ato de despesa de recursos públicos.

Verificamos, outrossim, que o conjunto das competências outorgadas ao Tribunal de Contas da União, tanto constitucional, legal e infralegais, possibilitam uma verdadeira análise da eficiência e da otimização dos recursos públicos da administração pública federal, sempre na missão de salvaguardar o erário.

Abordamos, neste estudo, a exata atuação da Corte de Contas em cada uma de suas competências fixadas ao longo dos incisos do artigo 71 da Constituição Federal, buscando confrontar quais dispositivos suportariam uma atuação ampliada da Corte de Contas.

Após analisarmos as funções do Tribunal de Contas da União no exercício de sua jurisdição, bem como a natureza de suas diversas decisões, fixamos as atividades nas quais a Corte de Contas exacerba de sua competência, acabando por violar o devido processo legal e os direitos fundamentais resguardados aos jurisdicionados.

É o caso das decisões cautelares emanadas pelo Tribunal de Contas da União, tanto as previstas em sua Lei Orgânica, quais sejam o afastamento do servidor público e a decretação de indisponibilidade de seus bens, como também as decisões cautelares que sustam a execução de contratos administrativos, retêm pagamentos aos particulares contratados ou determinam alterações contratuais de forma unilateral.

Concluimos, ao longo do estudo, que o Tribunal de Contas da União não tem competência para proferir decisões cautelares, seja porque viola os direitos fundamentais ao devido processo legal, quando determina o afastamento do gestor público, ou o direito à propriedade quando torna os bens do administrador público indisponíveis, suficientes para garantir o ressarcimento do dano ao erário – que ainda não foi sequer apurado.

Ademais, a determinação cautelar de sustação da execução dos ajustes administrativos, de retenção de pagamentos ao particular contratado ou de alteração unilateral do contrato afetam diretamente a esfera de direitos do contratado, que não está sequer elencado no rol das pessoas jurídicas e unidades jurisdicionadas que podem sofrer os efeitos do controle do Tribunal de Contas da União.

Ainda, não é possível mensurar, neste momento, se as decisões cautelares emanadas pelo Tribunal de Contas da União cumprem seu papel de resguardar o patrimônio público de um dano que – de acordo com a análise da Corte de Contas – não poderá ser ressarcido posteriormente caso o ato se consume, ou se apenas gerem custos adicionais ao erário.

Isso porque, quando o Tribunal de Contas da União determina a adoção das medidas cautelares acima referenciadas, o particular e a administração pública federal tem de suspender a execução do contrato, desmobilizar os recursos humanos e de infraestrutura investidos no local e aguardar a decisão de mérito da Corte de Contas.

Os prejuízos suportados são grandes para os dois lados, tanto para a administração, outrora perseguindo o interesse público, que terá de enfrentar as consequências de obras paradas e serviços suspensos – podendo, inclusive, ter de instaurar novo procedimento licitatório – tanto para o particular que se organizou administrativa e financeiramente para executar um contrato pelo preço inicialmente fixado, atendendo ao chamado da administração público através do preenchimento dos requisitos obrigatórios certificados no edital do certame.

Além das partes contratantes, a sociedade também sofre os efeitos da paralisação de obras, suspensão de serviços ou atraso na entrega de medicamentos, utensílios de hospitais e escolas públicas e afins.

Sendo assim, além da ilegalidade verificada nas decisões cautelares, não podemos afirmar se de fato são efetivas no objetivo de salvaguardar os recursos públicos.

É claro que ilegalidades devem ser combatidas, mas o conjunto de legislação que outorga competência ao Tribunal de Contas da União previu outros mecanismos de atuação da Corte de Contas para casos em que se vislumbre a necessidade de determinações cautelares.

Desta forma, conclui-se que as decisões cautelares proferidas pelo Tribunal de Contas da União são ilegítimas, tendo em vista a ausência de previsão constitucional ou legal que outorgue competência à Corte de Contas para sustar a execução material e financeira dos contratos públicos.

A atuação do Tribunal de Contas da União, portanto, deve se restringir ao ordenamento jurídico vigente, sob pena de exacerbação ilegal de sua competência, que, conforme visto, traz resultados práticos prejudiciais à sociedade e ao erário público, em confronto ao propósito intrínseco à fiscalização exercida pela Corte de Contas.

Finalmente, o advento da Lei n.º 13.655/18 trouxe bons prognósticos para a solução das questões abordadas durante esse estudo, na tentativa de obstar a superposição de controles, com a adequação do controle exercido pelo Tribunal de Contas em sintonia com os parâmetros interpretativos previstos na Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. *O Tribunal de Contas na ordem constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ALVIM, Arruda. *Licitações e contratos administrativos*. Curitiba: Juruá, 2006.

ANDRADE, Débora de Assis Pacheco. *Limites do controle do Tribunal de Contas da União sobre contratações públicas*. 2016. 127 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. Parecer não publicado contratado pela Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base acerca da constitucionalidade de adoção de cautelar pelo Tribunal de Contas da União.

BUSQUETS, Cristina Del Pilar Pinheiro. *The juridical configuration of the Court of Accounts: the process and the time*. 2010. 280 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CAVALCANTI, Augusto Sherman. *Aspectos da competência julgadora dos Tribunais de Contas*. RDA, n. 237, p. 327-339, 2004.

CURY NETO, Michel. *A competência fiscalizatória prévia do tribunal de contas nas licitações públicas*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. *As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

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

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

_____. *O papel dos tribunais de contas no controle dos contratos administrativos*. Belo Horizonte: Interesse Público, 2013.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Sobre a execução das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, especialmente a legitimação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

_____. *LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, hermenêutica e novos parâmetros ao direito público*. Curitiba: Juruá, 2018.

PELEGRINI, Marcia. *A competência sancionatória do Tribunal de Contas: contornos constitucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. *A competência sancionatória do Tribunal de Contas no exercício da função controladora: contornos constitucionais*. 2008. 331 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

ROSILHO, Andre Janjacomo. *Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União*. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/>>. Acesso em: 2018-03-16.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

STF, MS 23550, Relator: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 04.04.2001.

STF, MS 24405, Relator: Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 02.02.2013.

TCU, Acórdão 2129/2018, Relator: Ministro Augusto Nardes, Plenário, julgado em 12.09.2018.

TCU, Despacho no TC 008.594/2016-3, Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, proferido em 10.04.2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. *Uma Lei Geral Inovadora para o Direito Público*. São Paulo, 2018. Disponível em: < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017>>. Acesso em: 2018-11-03.

ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.