

# Uniformização da legislação dos tribunais de contas

DORIS T. P. C. DE MIRANDA COUTINHO

**Resumo:** O presente artigo aborda o cenário legislativo atual no tocante ao controle externo e à necessidade de elaboração de uma lei geral de processo de contas. Para tanto, destrincha preliminarmente o âmbito de atuação dos tribunais de contas positivados pela Constituição Federal. Aponta, em seguida, as vantagens advindas da instituição de normas gerais de processo de controle externo para, no fim, apontar a natureza jurídica *sui generis* dos processos de contas, distinguindo-os dos outros tipos de processos (judicial, legislativo e administrativo). Discorre também sobre as funções estatais republicanas e situa os tribunais de contas dentro do panorama institucional advindo da Carta Magna Cidadã de 1988.

**Palavras-chave:** Direito constitucional. Controle externo. Tribunal de contas. Processo de contas. Direito comparado.

## Introdução

A uniformização das normas atinentes ao processo de controle externo<sup>1</sup> no âmbito de tribunais de contas desperta inexpressiva produção acadêmica na seara jurídica. Essa circunstância decorre de um posicionamento tradicional – e equivocado – da doutrina e da jurisprudência de vislumbrar as cortes de contas como órgãos integrantes do Poder Legislativo e, para parte delas, a ele subordinado. Não se reconhece o protagonismo do controle externo exercido pelos tribunais de contas, instrumento indispensável ao amparo técnico do Legislativo e fundamental para o fomento do controle interno da Administração Pública e, sobretudo, do controle social.

Recebido em 17/10/16  
Aprovado em 3/11/16

<sup>1</sup>Neste trabalho, serão adotados como sinônimos os termos “processo de controle externo” e “processo de contas”.

Além disso, essa escassez de estudos a respeito do controle externo decorre também do fato de a doutrina e a jurisprudência resistirem a reconhecer a natureza *sui generis* do processo de contas, devido à ausência de sua menção explícita na Constituição Federal. Ocorre que, como se esposará no presente artigo, a Carta Magna reconhece o controle externo como função republicana independente e destina o seu exercício a um órgão técnico, revestindo-o de garantias institucionais de atuação (art. 73 da CF).

Preliminarmente, importa elucidar que o controle externo desempenhado pelos tribunais de contas se ramifica em diversas atividades: prestação de contas de governo, sujeita a emissão de parecer prévio (art. 71, I, da CF); julgamento da prestação de contas de ordenadores de despesas e de irregularidades que resultem em perda, extravio ou outra forma de prejuízo ao erário (art. 71, II, da CF); apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, reformas e pensões (art. 71, III, da CF); inspeções e auditorias (art. 71, IV, da CF); fiscalização das contas das empresas de cujo capital social a União (ou Estados e Municípios) participe (art. 71, V, da CF); fiscalização da aplicação dos recursos repassados pela União ou pelos Estados, no caso dos tribunais de contas estaduais, art. 71, VI, da CF), entre outras.

As funções exercidas pelas cortes de contas são ora complementares (art. 71, incisos I, III, IV, VII e X, da CF), ora exclusivas (art. 71, incisos II, V, VI, VIII, IX e XI, da CF), sem qualquer restrição ou intervenção do parlamento. Nesse sentido, Carlos Ayres Britto acrescenta:

Não que a função de julgamento de contas seja desconhecida das Casas Legislativas [art. 49, IX, da CF]. Mas é que os julgamentos legislativos se dão por um critério

subjetivo de conveniência e oportunidade, critério esse que é forma discricionária de avaliar fatos e pessoas. Ao contrário, pois, dos julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas, que só podem obedecer a parâmetros de ordem técnico-jurídica; isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais (BRITTO, 2001, p. 2).

Apesar disso, o ordenamento jurídico brasileiro carece até hoje de uma regulamentação nacional orientada a uniformizar as garantias processuais das partes sujeitas ao controle externo (art. 73 c/c 96, inc. I, da CF), tanto no tocante ao exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio técnico do Tribunal de Contas da União, quanto no atinente ao desempenhado exclusivamente pelas cortes de contas. Essa ausência de regramento geral ocasiona inúmeros dissabores de ordem técnica, tais como fragilidade da segurança jurídica, ausência de isonomia, fragmentação de esforços para o aperfeiçoamento normativo dos processos de contas, entre outros.

Com vistas a solucionar essa problemática jurídica, propôs-se no Congresso Nacional um Projeto de Emenda à Constituição (PEC nº 40/2016, de autoria do Senador Ricardo Ferraço) que institui uma ordenação uníssona dos processos de controle externo. Por essa razão, recebeu a denominação de “PEC do padrão mínimo do controle externo”, uma vez que se orienta a regulamentar essa função estatal, tão cara à estrutura republicana.

Pelo projeto, a Lei Maior positivaria a competência concorrente da União para legislar acerca dos processos de controle externo, por meio da inclusão de um inciso no art. 24 da Constituição Federal, nos seguintes termos: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre [...] XVII: processo de controle externo no âmbi-

to dos Tribunais de Contas” (BRASIL, 1988). Para tanto, competiria à União a elaboração de normas gerais (art. 24, §1º, da CF), por meio de lei complementar, destinada a consubstanciar prazos e procedimentos de controle externo não apenas dos tribunais de contas, como também dos órgãos do Poder Legislativo, no tocante ao julgamento dos pareceres prévios.

Nesse sentido, fortificar-se-ia a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial (art. 71, *caput* e incisos, da CF), desempenhada pelas cortes de contas em conjunto com os órgãos de representação político-legislativa, uma vez que, caso aprovado esse projeto de emenda constitucional, seriam instituídos parâmetros comuns para a conclusão dessas atividades, conforme elucidado por José Maurício Conti:

Relevante destacar que o sistema de controle externo das contas públicas, de titularidade do Poder Legislativo, exercido com o auxílio dos tribunais de contas, é organizado de acordo com nosso sistema federativo. [...] [as Cortes de Contas] atuam e se organizam de forma independente, uma vez que o Tribunal de Contas da União não é instância recursal das decisões dos demais tribunais de contas [...]. Com isso, os tribunais de contas têm elevada autonomia para decidir sobre suas questões internas [...] [isso] gera uma falta de uniformidade de organização e procedimentos, muitas vezes causando transtornos às partes envolvidas e insegurança jurídica (CONTI, 2016).

Hoje, cada unidade da federação tem sua regulamentação própria dos procedimentos de controle externo realizados pelas respectivas cortes de contas: Lei Federal nº 8.443/92, referente ao Tribunal de Contas da União; Lei Estadual/TO nº 1.284/2001, referente ao TCE/TO; Lei Complementar/MT nº 269/2007, atinente ao TCE/MT; Lei Complementar/SP nº 709/1993, relativa ao

TCE/SP; Lei Complementar/RJ nº 63/1990, pertinente ao TCE/RJ; Lei Complementar/MG nº 102/2008, tocante ao TCE/MG, entre outras.

Essa variação legislativa expressiva acentua a ineficiência da atuação do controle externo técnico, exercido pelas cortes de contas, uma vez que fragmenta os esforços de aperfeiçoamento desses órgãos, bem como gera percalços jurídicos aos gestores, sujeitos a regramentos distintos, conforme será abordado ao longo do presente trabalho.

## 1. Fundamento legal para elaboração de um processo de contas

Odillon Cavallari de Oliveira (2008, p. 17) se posiciona no sentido de que a elaboração de normas gerais para os processos de controle externo encontra respaldo constitucional no art. 163, V, da Lei Maior. Conforme defende, a elaboração de uma lei nacional não feriria o pacto federativo, porquanto advém da Constituição Federal a possibilidade de disciplinar a fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, exercida pelos tribunais de contas.

De outro lado, o autor atenta para o fato de que o art. 22, I, da CF tem como “destinatário o processo judicial, em face da unidade do Poder Judiciário, conforme pacífica doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal” (OLIVEIRA, 2008, p. 14). Do mesmo modo, a ausência de previsão expressa da Carta Magna do termo “processo de contas” ou “processo de controle externo” impossibilita a alusão ao art. 24, XI, da CF, uma vez que “o procedimento é apenas o meio extrínseco pelo qual se instaura, desenvolve-se e termina o processo” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO apud OLIVEIRA, 2008, p. 15).

O artigo de Odillon Cavallari de Oliveira é anterior à PEC nº 40/2016, o que, por si só, não o desqualifica. No entanto, a via eleita pela “PEC do padrão mínimo” é mais eficiente, porque, com a menção expressa à competência da União para elaboração de normas gerais de processos de contas por meio da inclusão do inciso XVII no artigo 24 da CF, cessariam as dúvidas.

Ocorre que, mesmo em face da desaprovação da PEC ou da inércia do Legislativo nacional em votá-lo, o ordenamento jurídico constitucional atualmente já admite a promulgação de um Código de Processo de Contas (art. 24, I c/c art. 163, V, da CF). Superada essa questão, cabe ainda, no presente trabalho, discorrer sobre as vantagens advindas da aprovação de um Processo de Controle Externo.

## **2. Razões para elaboração de uma lei nacional de processo de controle externo**

### **2.1. Segurança jurídica**

Seriam inúmeros os benefícios provenientes de uma lei processual com eficácia nacional, aplicável a todos os tribunais de contas, tanto ao da União, quanto aos dos Estados e dos Municípios. O primeiro e mais basilar propósito da uniformização da lei reguladora dos processos de controle externo assenta-se na necessidade de firmar diretrizes jurídicas uníssonas e comuns a todos os órgãos julgadores de contas como forma de concretizar a segurança jurídica e, de maneira homogênea, os direitos fundamentais.

O ordenamento jurídico destina-se a conferir segurança jurídica à vida em sociedade. Essa é a real essência do Estado de direito, uma vez que elimina a possibilidade de arbi-

trio no exercício do poder público, porquanto o coloca como atividade legalmente vinculada e, conseqüentemente, ratifica os direitos individuais dos membros da sociedade. Por isso, a segurança jurídica apresenta-se como via inescapável para pacificação dos conflitos, de modo a reduzir as arbitrariedades e as manifestações abusivas do poder, estendendo-se a todos os aspectos da vida normativa de um Estado de direito.

Para o real estabelecimento de um Estado de direito, impõe-se como necessária a consolidação de procedimentos equânimes, de modo que o tratamento do mérito sob julgamento permaneça sujeito à mesma normativa processual. Nesse sentido, o processo firma-se como meio procedimental de garantia ao indivíduo.

Reiteram essa linha de entendimento João Alberto de Almeida e Thiago Carlos de Souza Brito (2010, p. 186), para os quais a segurança jurídica firma-se na “necessidade de dar estabilidade e clareza às relações sociais”. Por isso, o devido processo legal perpassa a previsibilidade do procedimento como forma de incorporar ao processo legalidade e, sobretudo, legitimidade.

Nada obstante o princípio da segurança jurídica condensar-se, em maior expressão, sob a necessidade de “simplicidade, clareza, precisão e acuidade quando da elaboração da lei” (ALMEIDA; BRITO, 2010, p. 191), o mesmo se estabelece, também, quando o sistema jurídico se constrói harmonicamente. Para tanto, o ordenamento jurídico deve ser coeso e claro.

Lucas de Laurentiis e Roberto Silva discorrem a respeito da qualidade legislativa, destacando o fenômeno da inflação legislativa:

Ao mesmo tempo, a grande quantidade de leis e normas jurídicas torna a interpretação

dos dispositivos mais complexa e, por que não dizer, praticamente inacessível ao cidadão comum. O paradoxo democrático criado por tal situação é patente, pois o real destinatário das normas, aquele que sofre com suas consequências e efeitos, não tem mais acesso ao seu conteúdo (LAURENTIIS; SILVA, 2015, p. 169).

Não obstante os mencionados autores estarem aludindo às especificidades da regulação econômica, em que “a generalidade e a universalidade são substituídas pela tecnicidade da regulação dos mais diversos aspectos da vida social” (LAURENTIIS; SILVA, 2015, p. 169), a realidade normativa dos processos de contas subsiste sob o mesmo cenário, não pelos excessos legislativos decorrentes da pluralidade de demanda, e sim pela omissão legislativa do Congresso Nacional em levar a cabo a regulamentação em âmbito nacional da função de controle externo, sob o prisma do processo e procedimento a ele correlatos. Assim, os gestores e todos os profissionais relacionados à área de controle externo se sujeitam a um emaranhado legislativo isolado e, em certa medida, disfuncional.

Para o fortalecimento da segurança jurídica, exige-se a elaboração de normas concisas e claras, consoante repisam Lucas de Laurentiis e Roberto Silva:

Diretamente relacionadas a esse debate estão a codificação e a homogeneidade das matérias constantes de leis. Codificar significa, antes de mais nada, agrupar leis esparsas. A importância dessa dimensão técnica legislativa reside na simplificação da compreensão dos textos e na uniformização de conceitos legais. Enquanto a dimensão da coerência redacional foca a estrutura interna dos dispositivos legais, a codificação refere-se também à coerência dos conteúdos dos diversos dispositivos da lei (LAURENTIIS; SILVA, 2015, p. 173).

Na mesma linha, Antônio Carlos Morato (2003, p. 103) deslinda a questão, ao afirmar que “a codificação, observada quanto à sua funcionalidade, consistiria na reunião em texto único, de forma metódica e homogênea, de uma série de normas relativas a certo ramo do Direito”. De igual modo, o debate a respeito da necessidade de promulgação de uma lei nacional de processo de contas abre margem para deliberar a propósito de sua estrutura normativa.

## 2.2. Precedentes de controle externo

Para a adequada abordagem do assunto, impõe distinguir função e competência. Nas palavras de Carlos Ayres Britto (2001, p. 6), “a função é uma só, [o controle externo], e as competências são múltiplas”. Entre as competências atinentes ao controle externo, encontram-se as de exercício exclusivo pelas cortes de contas, entre elas a de julgar (art. 71, II e VIII, da CF) os responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos (art. 70, parágrafo único, da CF). Nesse sentido, em paralelo à uniformização dos procedimentos processuais de controle externo, mostra-se igualmente necessária a padronização dos julgados das cortes de contas.

Entretanto, a ausência de lei uniformizadora de processos de contas impede, em muitos casos, a formação de um sistema de precedentes de controle externo (art. 93, IX, da CF c/c art. 926 e 927, do CPC). Essa impossibilidade decorre do fato de que, ante a existência de regramentos distintos em cada tribunal de contas, uma corte de contas não pode subsidiar seu entendimento em decisão de outra, quando se trata de um julgamento de algum instrumento processual não previsto no seu respectivo regramento. A elaboração de uma lei nacional, por conseguinte, possibi-

litaria a estruturação de um sistema de precedentes de controle externo, fundamental à segurança jurídica dos gestores públicos, de modo a reforçar-se, inclusive, o caráter técnico dos julgamentos procedidos pelas cortes de contas.

### 2.3. Isonomia

A regulamentação homogênea dos processos de controle externo consolidará um tratamento isonômico dos tribunais de contas quando do julgamento dos gestores públicos.

Não se está a consignar que os julgamentos proferidos pelas cortes de contas do Brasil não são válidos ou mesmo que não se alicerçam, na prática, em normas isonômicas. O que se está a aduzir é que a inexistência de norma regulamentadora comum aos processos de controle externo fragmenta em ritos distintos e específicos algo que deveria ser uniforme: o processo de contas. De igual modo, abre margem a uma atuação díspar, decorrente de preceitos legais igualmente distintos, dando margem, com isso, a uma disfuncionalidade.

A isonomia não resta configurada no mais pleno e adequado sentido, quando se observa que os gestores públicos, todos dispendo da mesma condição de administradores públicos (art. 76 c/c art. 84, inc. II e art. 87, inc. I, da CF), e prestando contas por determinação constitucional expressa no art. 34, VII, “d”, da CF, sujeitam-se a regras procedimentais distintas.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar do princípio da isonomia, defende que o desnivelamento e o tratamento jurídico distinto mostram-se necessários somente quanto da existência, em abstrato, de “uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, estabelecida pela norma jurídica” (MELLO apud CARVALHO, 2009, p. 794). Por isso, nada justifica o desnivelamento atual, que se apresenta como produto da omissão legislativa.

A igualdade está insculpida no *caput* do art. 5º da Constituição Federal, nos seguintes termos: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”. Dentre os múltiplos aspectos do Princípio da Igualdade, interessa ao presente artigo a dimensão processual. O ordenamento jurídico pátrio preceitua o igual tratamento, “a menos que e enquanto não existir uma justificação para tratá-las de modo desigual: [...] importa conhecer os fatores de desnivelamento” (CARVALHO, 2009, p. 793).

Não se perca de vista, inclusive, a circunstância na qual um mesmo gestor presta contas a diferentes tribunais de contas. Nesse cenário, ele

estará sujeito a ordenações díspares de processo de contas, porquanto, em face da ausência de normas gerais de eficácia nacional, cada corte de contas tem uma regulamentação processual própria. Observa-se, com isso, uma evidente insegurança jurídica e um tratamento à margem da isonomia.

Nesse tocante, compartilho do entendimento de Odillon Cavallari de Oliveira, para o qual a lei geral de controle externo deverá regulamentar uniformemente os seguintes aspectos: “a) estabelecimento de diretrizes e bases para o processo fiscalizatório de contas; b) admissão e disciplina de medidas cautelares; c) defesa contra atos atentatórios à dignidade da fiscalização; d) modulação dos efeitos das decisões dos tribunais de contas; e) previsão de auditorias no campo da gestão ambiental e na atividade regulatória; f) prestação de contas ao parlamento” (OLIVEIRA, 2008, p. 17).

#### **2.4. Princípio da prestação de contas e simetria de atuação dos tribunais de contas**

O dever de prestar contas (art. 34, VII, “d”, da CF), geral e abstrato, não somente impõe estabelecer um tratamento igualitário dos tribunais de contas com relação aos gestores públicos, como também determina uma atuação simétrica das cortes de contas, em consonância com o preceituado na Lei Maior (art. 75, da CF).

O constituinte originário elevou o controle externo a uma função precípua do Estado republicano e, para tanto, subsidiou a criação de uma rede de controle, exercida tecnicamente pelas cortes de contas (art. 71, da CF), em condições de similitude (princípio da simetria) no tocante não meramente à estrutura orgânica, como também – e sobretudo –, à fiscalização (art. 75, *caput*, da CF). Paulo Mascarenhas (2010) aponta que, “seguindo o princípio da simetria constitucional, deve haver uma relação de simetria entre as normas do ordenamento jurídico brasileiro nas três esferas de governo: União, Estados e Municípios”.

#### **2.5. Concentração de esforços para o aperfeiçoamento normativo e institucional**

A elaboração de uma lei geral, única e uniformizadora do procedimento processual no âmbito dos tribunais de contas teria o condão de reunir esforços no Congresso Nacional, tanto quando da sua elaboração, quanto posteriormente, uma vez que o aperfeiçoamento dos procedimentos é intermitente, sem uma continuidade perene. Atualmente, em decorrência da fragmentação dos procedimentos em leis estaduais,

os esforços de aperfeiçoamento normativo igualmente se desagregam, contribuindo para o isolamento dos tribunais de contas nos respectivos redutos estaduais.

Nesse aspecto, para além da estruturação orgânica das cortes de contas, essa, sim, expressão da autonomia institucional desses órgãos (e, por isso, expressão da autonomia federativa), conforme define o art. 73 c/c art. 75, da CF, o controle externo se situa dentro do panorama de desenvolvimento nacional, por meio das funções estatais precípuas e, por essa razão, necessária se mostra a concentração de esforços para o seu aperfeiçoamento. Bruno Meyerhof Salama (2011, p. 22), em artigo, ressalta o papel institucional e a *rule of law* como meio de desenvolvimento (entendido como processo de transformação social) de um País.

A inserção do debate acerca da necessidade de elaboração de normas gerais de processo de controle externo, dentro do panorama de aprimoramento institucional, apresenta relevo, uma vez que se constata no Brasil um cenário de “inflação legislativa, [...] decorrente quer da proliferação de demandas especializadas, quer da elaboração de propostas de lei sem relevância prática ou institucional” (LAURENTIIS; SILVA, 2015, p. 169).

A concentração de esforços encontra fundamento na mesma perspectiva de análise traçada por Bruno Salama, uma vez que, não obstante o referido autor comparar países com relação a seus respectivos sistemas político-institucionais e econômicos, a mesma discrepância institucional existe também quando comparadas as diversas regiões do Brasil, o que torna válida e atual a lição:

Cada um dos sistemas está integrado a uma ordem social com uma lógica própria. Por isso, o mesmo arranjo institucional – por exemplo, o mesmo código civil ou o mesmo sistema político – funciona de forma diferente em cada um dos ambientes (SALAMA, 2011, p. 34).

Significa dizer que o controle externo técnico, função republicana essencial, exercido pelo tribunal de contas nas balizas da Constituição Federal (art. 70 c/c 71 da CF), não pode sujeitar-se a realidades regionais quando da sua elaboração e aperfeiçoamento e, assim como em relação a outras funções estatais de caráter nacional (a função jurisdicional, por exemplo), o debate e o esforço para seu aperfeiçoamento devem dar-se de maneira uniforme e em nível nacional.

Ademais, a ausência de normas uniformizadoras do trâmite processual no âmbito de tribunais de contas apenas evidencia o distanciamento dos legisladores nacionais dos compromissos intrínsecos do regime republicano, cabendo questionar, nessa mesma toada, o compromisso



do Poder Legislativo com essa pauta, dado que o controle se projeta justamente sobre o exercício do poder político.

## **2.6. Facilitação do estudo do processo de contas como ramo específico do direito processual**

Outro benefício da elaboração de normas gerais reguladoras do processo de contas seria a facilitação do estudo do controle externo. Nesse sentido, é importante perceber que essa função estatal, tão inafastável e elementar aos propósitos do regime republicano, é preterida dentro do ensino jurídico. E a ausência de um código de contas contribui decisivamente para isso, tanto quanto o isolamento das cortes de contas, desconhecidas por boa parte da população.

Cabe citar trecho de Miguel Serpa Lopes, no qual aduz que “nem só a unificação constitui o objetivo da codificação, como ainda o de salutarmente contribuir para maior facilidade e perfeição do estudo do Direito, por se encontrar estratificado em sistematização cientificamente ordenada” (LOPES apud MORATO, 2003, p. 104). Independentemente da possibilidade de elaboração das normas gerais de controle externo na estrutura de um código, a uniformização terá o condão de consolidar o estudo jurídico da atuação do controle externo nas faculdades de Direito do nosso país. Frise-se que o ensino acerca do controle externo permanece preterido dentro das grades curriculares das instituições de ensino, não contando com uma disciplina específica. Não raro, o conteúdo é suprimido das aulas das matérias afins (Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Financeiro).

Em pesquisa recente realizada pelo IBOPE (PARA BRASILEIROS, 2014), constatou-se que apenas 17% da população conhecem os

tribunais de contas e definem corretamente a sua atuação. Outros 15% da população afirmam conhecer as cortes de contas, porém não definem corretamente seu âmbito de atuação. A maioria da população (68%), no entanto, nem sequer conhece os tribunais de contas. Cabe uma reflexão: a que se deve esse amplo desconhecimento?

O ensino jurídico detém um protagonismo na difusão da atuação institucional dos órgãos públicos. Portanto, para além das implicações jurídicas dos gestores, sujeitos à atuação direta dos tribunais de contas, igualmente interessa a uniformização a toda a sociedade, porquanto é a destinatária direta dessa atividade de controle. O controle externo remete à coletividade, tanto porque o produto dele implica o aperfeiçoamento da Administração Pública, sobre o qual a comunidade merece ser informada, quanto porque o controle externo demanda uma atuação complementar do controle social.

## **2.7. Transparência e fomento do controle social**

A uniformização dos processos de contas terá, para além da repercussão jurídica, um papel também educativo e de promoção do controle social, um dos princípios do controle externo merecedores de especial atenção do legislador. Percebe-se, portanto, que o controle social deita raízes também – e sobretudo – no processo legislativo, devendo dele participar ativamente.

Nesse diapasão, Bruno Meyerhof Salama elucida, inclusive, que “a mudança institucional não pode ser considerada apenas como uma variável exógena, isto é, externa à ordem social. [...] Um sistema político competitivo não se sustenta se for implantado de cima para baixo” (SALAMA, 2011, p. 34-35). A participação da sociedade mostra-se um meio ina-

fastável de alcance da eficiência de um sistema jurídico. De igual modo, Norberto Bobbio preceitua que “a democracia é idealmente o governo [...] cujos atos se desenrolam em público e *sob o controle da opinião pública*” (BOBBIO, 2015, p. 29, grifo nosso).

Ocorre que o controle social não se ergue fortuitamente. Ao contrário, a participação social na vida pública se manifesta somente quando há oportunidade de participação efetiva, com espaço e consciência. Nas palavras de Norberto Bobbio (2015, p. 48), “permitir que se saiba depende esteja em condições de bem compreender”. E completa:

Em sentido metafórico, o mascaramento ocorre sobretudo mediante a linguagem, que, sendo oportunamente usada, permite ocultar o pensamento. Esse ocultamento pode se dar [...] usando uma linguagem para iniciados, esotérica, compreensível somente para os que integram o círculo (BOBBIO, 2015, p. 53).

Nesse sentido, a transparência, em sentido material, se afeiçoa à clareza e concisão, e não somente a métodos formais de publicação. Não basta tornar público. Por isso, a lei nacional de processo de controle externo não pode perder de vista a necessidade de simplificar o vocabulário e facilitar o entendimento público dos procedimentos processuais de contas, bem como aprimorar as vias de comunicação e publicação de suas atividades.

## 2.8. Atuação mais visível e controlável

Concomitante à segurança jurídica, isonomia e transparência originadas de uma lei nacional de processo de controle externo, para a efetivação dos preceitos por ela inculpidos, necessário se mostra debater e instituir um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas –

CNTC, nos moldes do CNJ e CNMP. O subsídio teórico para criação do CNTC é o mesmo do CNMP e, sobretudo, do CNJ, uma vez que do texto constitucional se deduz a equiparação dos ministros do TCU aos ministros do STJ e dos conselheiros dos TCEs aos desembargadores, no que concerne às garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens (art. 73, § 3º c/c art. 75, da CF).

Assim, cumpre questionar por que o tribunal de contas permanece como o único órgão público exercente de função republicana independente, sem sujeição a controle (de outro órgão). Essa circunstância afronta a noção do Estado de Direito, na qual o exercício estatal das funções públicas estrutura-se como atividade legalmente vinculada, ou seja, não se admite atuação do Estado à margem da legalidade, nem tampouco ao largo do controle público (CARVALHO FILHO, 2014, p. 254).

Nesse diapasão, a noção de controle adquire a adequada acepção:

Se o Estado, em um conceito republicano, é algo que pertence a todos, isso significa, necessariamente, que a sua administração deve ser controlada, a fim de se evitarem inversões de prioridades, falhas e abusos de poder por parte daqueles que o detêm (COUTINHO, 2016, p. 4).

Da análise das atribuições constitucionais do CNJ, constata-se que todas “são de cunho administrativo, podendo subdividir-se em políticas, administrativas (*stricto sensu*), de ouvidoria, correicionais, disciplinares, sancionatórias, informativas e propositivas” (BAGATINI, 2011, p. 3). Igualmente, atuaria o CNTC, emitindo determinações às cortes de contas e aos respectivos membros, com cunho correicional, para ajuste de práticas inadmitidas pelo ordenamento jurídico. Além disso, exerceria um poder sancionatório, quando da constata-

ção de infrações funcionais pelos agentes dos tribunais de contas. E, por fim, teria uma atuação informativa e integradora das cortes de contas entre si, compilando informações e contribuindo para a transparência e aperfeiçoamento equiparado dos órgãos de controle externo.

Importa elucidar com isso que o escopo jurídico de atuação do CNTC seria a Lei Orgânica da Magistratura (Lei Complementar nº 35/1979), com supedâneo no art. 73, § 3º c/c art. 75, da CF, bem como a lei nacional de controle externo.

De outra sorte, percebe-se que a criação de um CNTC não é matéria inédita. Várias Propostas de Emenda à Constituição propõem a inclusão na Lei Maior de artigo atinente ao CNTC e destrincham sua respectiva composição e atuação. Mencione-se, nesse desiderato, a PEC nº 28/2007, a PEC nº 30/2007, a PEC nº 146/2007 e a PEC nº 06/2013.

Este Conselho atuaria de maneira prospectiva, emanando provimentos, resoluções e atos de natureza infralegal, para conferir eficiência aos Tribunais de Contas, estabelecendo ritos de apuração de possíveis ilícitos cometidos por seus membros. Tal modelo de fiscalização conferiria maior legitimidade político-social à atividade dos magistrados de contas, evitando os efeitos deletérios da influência política (COUTINHO, 2016).

A instituição de um conselho fiscalizador apenas angariaria às cortes de contas maior legitimidade frente à sociedade, com efeitos iguais aos da consolidação do CNJ e do CNMP:

Essas propostas [de PEC] contemplam as atribuições básicas do Conselho de controlar a atuação administrativa e financeira das Cortes de Contas, de controlar os deveres funcionais dos membros da Corte de Contas e de representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou abuso de autoridade, dentre outras (HARADA, 2012).

Uma breve análise do desempenho do CNJ, nos seus curtos onze anos de existência (desde 2005), evidenciam a proeminência desse órgão no aprimoramento do Judiciário. Gilmar Ferreira Mendes (2012) aponta o “planejamento estratégico e estabelecimento de metas, [...] a informatização do Poder Judiciário, [...] o estímulo à conciliação, [...] as medidas alternativas para o grande volume de execuções, [...] o estímulo à desjudicialização” e outros avanços recentes do Judiciário, decorrentes da atuação do CNJ.

Entretanto, a “PEC do Padrão Mínimo” (PEC nº 40/2016) silencia-se a esse respeito. No projeto inicial, não há previsão de inclusão de dispositivos na Carta Magna instituindo o CNTC e a sua respectiva estrutura

e competência. Trata-se, pois, de um aspecto a ser aperfeiçoado nesse projeto de emenda à Constituição. Para o aprimoramento do processo de controle externo, não basta a promulgação de uma lei nacional de processo de contas; necessário se apresenta, igualmente, a consolidação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.

### **3. Natureza jurídica *sui generis* do processo de controle externo**

Outro aspecto não menos essencial que fundamenta a criação de um código de processo de contas deve-se à necessidade de regulamentação singular para algo que, por sua natureza jurídica peculiar, é igualmente específico. Neste capítulo, defenderemos a natureza *sui generis* do processo de contas, embora o posicionamento majoritário da doutrina a rejeite.

Repise-se, preliminarmente, que o reconhecimento da natureza jurídica *sui generis* dos processos de contas não se apresenta como condição indispensável para a elaboração de um processo geral de controle externo, ou seja, ainda que não se admita a singularidade dos processos de contas, a necessidade de aprovação de um regramento uniforme para essa matéria apresenta-se com a mesma premência.

O processo é um “método de exercício de criação de normas jurídicas” (DIDIER, 2016, p. 30). Admite-se a existência de uma processualidade ampla, que não mais vincula o processo somente ao exercício da função jurisdicional. Firmou-se entendimento, portanto, de que cada uma das funções estatais está adstrita a processos próprios (processo legislativo, processo jurisdicional, processo administrativo), razão por que toda atuação do Estado se sujeita ao devido processo legal.

Odete Medauar propugna pela larga amplitude do processo:

A resistência ao uso do vocábulo ‘processo’ no campo da Administração Pública, explicada pelo receio de confusão com o processo jurisdicional, deixa de ter consistência no momento em que se acolhe a processualidade ampla, isto é, a processualidade associada ao exercício de qualquer poder estatal. Em decorrência, há processo jurisdicional, processo legislativo, processo administrativo; ou seja, o processo recebe a adjetivação provinda do poder ou função de que é instrumento (MEDAUAR apud LAZZARINI, 1997, p. 127).

Celso Antônio Bandeira de Melo (2005, p. 455) também corrobora esse entendimento, ao defender que “a teoria processual tradicional considerava o processo como propriedade da justiça, identificando-o com

o procedimento judicial [...] não é sustentável esta redução, porque o processo, por sua própria natureza, pode dar-se em todas as funções estatais”. A doutrina majoritária, no entanto, filiada à noção tradicional de tripartição das funções estatais (funções legislativa, jurisdicional e administrativa), resiste a conceber o processo de controle externo como um ramo específico de processo, inserindo-o no rol de espécies do processo administrativo.

O reconhecimento dos diversos tipos de processo mostra-se basilar para evitar, conforme elucida Odete Medauar, jurisdicionalizar em excesso o processo administrativo e, cabe aqui um acréscimo, *o processo de contas*. Faz-se necessário o reconhecimento de que as distinções “decorrem da natureza diferente das finalidades de cada um e da diferente posição e caráter dos órgãos cuja atividade disciplinam” (GAROFANO, 2012).

Em que pese a concepção majoritária, o processo de controle externo não se confunde com o processo administrativo, nem tampouco com o jurisdicional ou legislativo. Carlos Ayres Britto (2001, p. 10), em mesma linha de cognição, atenta para a natureza *sui generis* do processo de contas: “os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São *processos de contas*, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos”.

A associação do processo de contas ao administrativo decorre do fato de que, em ambos, não se configura uma estrutura tríplice, na qual participam demandante ou acusador, demandado ou acusado e Estado-juiz. Distintamente, o processo administrativo e o de contas se desenrolam sob uma relação binária, formada pelo demandante ou demandado e o Estado.

No processo administrativo, o Estado participa como parte da relação jurídica processual, razão por que, ainda que o processo se guie para consolidação do interesse público primário, o Poder Público avaliará o caso com supedâneo na realidade administrativa do órgão. Isso ocorre porque, em processo administrativo, a Administração Pública avalia a própria atividade e atua originariamente.

De modo díspar, ocorre no concernente às cortes de contas, uma vez que não julgam a própria atividade. A sua atividade versa sobre “uma atuação precedente (a administrativa), e não um proceder originário” (BRITTO, 2001, p. 10). O controle externo é exercido sobre a atividade administrativa de outros órgãos, entes e agentes públicos, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos (art. 70, parágrafo único, da CF). Além disso, Carlos Ayres Britto (2001, p.10) aponta outra distinção fundamental, no tocante à atuação institucional das cortes de contas: “E seu operar institucional

não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em que medida”.

Igualmente, o processo de contas não se constrói por meio da figura dos litigantes, nem tampouco atua somente mediante provocação externa. No entanto, em similitude ao processo judicial, os procedimentos são informados pelos direitos constitucionais processuais (contraditório, ampla defesa, isonomia, motivação das decisões, persuasão racional, publicidade, verdade real, celeridade processual e recursividade):

Algumas características da jurisdição, no entanto, permeiam os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas. Primeiramente, porque os TC's julgam sob critério exclusivamente objetivo ou da própria técnica jurídica (subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais). Segundamente, porque o fazem com a força ou a irretratabilidade que é própria das decisões judiciais com trânsito em julgado. Isto, quanto ao mérito das avaliações que as Cortes de Contas fazem incidir sobre a gestão financeira, orçamentária, patrimonial, contábil e operacional do Poder Público. Não, porém, quanto aos direitos propriamente subjetivos dos agentes estatais e das demais pessoas envolvidas em processos de contas, porque, aí, prevalece a norma constitucional que submete à competência judicante do Supremo Tribunal Federal a impetração de *habeas corpus*, mandado de segurança e *habeas data* contra atos do TCU (art. 102, inciso I, alínea *d*). Por extensão, caem sob a competência dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, conforme a situação, o processo e o julgamento dessas mesmas ações constitucionais contra atos dos demais Tribunais de Contas (BRITTO, 2001, p. 8).

Não somente isso. A Constituição Federal emprega os termos “julgar”, em seu inciso II do

art. 71, e “jurisdição”, em seu art. 73, motivo por que leva a crer que, ante a estruturação das cortes de contas como um “Tribunal” (art. 70, *caput*, da CF), o intento do constituinte originário era revestir os julgamentos firmados pelos tribunais de contas com natureza jurisdicional. Essa compreensão não colide com o princípio da inafastabilidade (art. 5º, XXXV, da CF), porquanto prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça de direito”. Nesse sentido, conforme pondera Marília Soares de Avelar Monteiro (2008, p. 13), “a lei, em sentido estrito, é que não pode promover tal exclusão. A Constituição Federal podia, tanto que o fez [...]. É o que defendem Victor Nunes Leal e Seabra Fragundes”.

Ademais, a Lei Maior preceitua para os tribunais de contas estrutura organizativo-operacional semelhante à do Poder Judiciário, e não à do Poder Legislativo. Assim também se compõe o modo de julgamento realizado pelas cortes de contas, uma vez que os julgamentos legislativos se informam por um caráter político e, portanto, sujeitam-se ao crivo da conveniência e oportunidade política. De modo distinto, realizam-se os julgamentos “a cargo dos Tribunais de Contas, que só podem obedecer a parâmetros de ordem técnico-jurídica” (BRITTO, 2001, p. 2).

### 3.1. Princípios processuais de contas

Para uma abordagem completa desse assunto, cabe ao presente trabalho elucidar os princípios norteadores dos processos de contas, os quais informarão os procedimentos adotados nas cortes de contas e conferirão contornos constitucionais à atividade de controle externo. Além disso, repise-se que as leis orgânicas e, subsidiariamente, o Código de Processo Civil instruem os processos de controle externo.

No tocante ao tema, Fredie Didier Jr. (2016, p. 63) ressaltará que “há um conjunto de normas processuais que formam o que se pode chamar de Direito Processual Fundamental ou Direito Processual Geral”. Mesmo as normas processuais gerais, com previsão expressa apenas na legislação infraconstitucional, possuem supedâneo constitucional.

O princípio do devido processo legal decorre de previsão expressa da Lei Maior (art. 5º, LIV da CF), a qual impõe que todo processo, orientado à produção normativa, deve ser conduzido segundo um processo devido e justo. Trata-se de uma cláusula geral, permitindo uma interpretação elástica.

O protagonismo desse princípio é tamanho que, no entender de Nelson Nery Junior, é “a base sobre a qual todos os outros princípios e regras se sustentam” (NERY JUNIOR, 2013, p. 92). Fredie Didier Jr. chama atenção para a historicidade do conteúdo do princípio do devido processo legal, que se constitui, ao longo dos séculos, de ampla abrangência: “há, porém, um acúmulo histórico a respeito da compreensão do devido processo legal que não pode ser ignorado” (DIDIER JÚNIOR, 2016, p. 67).

Uma passagem da obra de Nelson Nery Junior, a qual transcrevo, serve ao debate acerca da estrutura do processo de controle externo: “tanto o processo civil como o processo penal têm seus próprios padrões de como incidiria neles o *due process*” (NERY JUNIOR, 2013, p. 99). De igual modo se dará com relação ao processo de controle externo, que, em decorrência de sua estrutura *sui generis*, distinguir-se-á da tutela processual civil e penal, ou administrativa, como prefere crer a doutrina majoritária nacional. Ocorre que também ele se constrói em torno dos princípios processuais oriundos do *due process*: contraditório e ampla defesa, legalidade, publicidade, celeridade, eficiência, efetividade, verdade real, adequação, entre outros. Abordá-los-ei de forma sucinta.

1) Princípio do contraditório e da ampla defesa. Nos processos de controle externo, assegura-se o binômio informação-possibilidade de participação, por meio dos meios oficiais de citação e intimação (eletrônica, física ou por edital). De mesmo modo, prevê-se possibilidade de o gestor influir na decisão final, concretizando-se assim o contraditório material. Essa é a tendência processual contemporânea, orientada a vedar decisões surpresas.

Sem dúvida, com o advento do novo Código de Processo Civil, com notória reformatação e fortalecimento do contraditório material, também o processo de contas adequar-se-á. Nas lições de Fredie Didier Jr., “poder agir de ofício é poder agir sem provocação; não é o mesmo que agir sem ouvir as partes, que não lhe é permitido” (DIDIER JÚNIOR, 2016, p. 84). Inclusive, no atual Código de Processo Civil, “o poder de

ofício diz respeito, primordialmente, aos direitos indisponíveis” (STRECK, 2016):

Isso porque, do contrário, o juiz jamais poderá julgar o mérito sob o fundamento de que a parte não provou, como lhe incumbia, [...] porquanto se há prova necessária a ser realizada, cumpre ao juiz determinar sua produção de ofício (STRECK, 2016).

O impulso dos processos de contas é marcado pela ampla atuação de ofício por parte do relator, por tratar-se de uma relação jurídica binária (a relação tradicional triplíce, entre autor, réu e Estado-juiz não cabe dentro dos processos de controle externo). Não se iguala a dizer, no entanto, que o relator não possibilita o contraditório. Os gestores-responsáveis são citados, quando da constatação de irregularidades, para que exerçam o contraditório e apresentem justificativas e documentos. De igual modo, são intimados para os atos subsequentes, inclusive com possibilidade de sustentação oral na sessão de julgamento. Também é conferida a possibilidade de cópias dos autos, a qualquer tempo.

2) Princípio da Legalidade. Os processos de contas são lastreados pela legalidade. Não somente isso, mas também no concernente à “ressignificação do princípio” (DIDIER JÚNIOR, 2016, p. 80), os processos nos tribunais de contas já o adotavam, uma vez que suas decisões se baseavam no ordenamento jurídico como um todo, e não “em Direito natural ou Direito criado isoladamente pelo juiz” (DIDIER JÚNIOR, p. 81), ou mesmo em uma análise literal da lei. Os julgamentos de contas voltam-se à análise global e são decididos conforme o Direito.

Assim, reverencia-se a segurança jurídica, de modo a realizar uma estrita condução dos processos em conformidade com as regras e, sobretudo, com os princípios fundamentais

de Direito, buscando-se preservar a confiança legítima e a boa-fé. Nesse sentido, fica resguardado o devido processo legal em sua dimensão material, o qual a doutrina pátria associa ao postulado da proporcionalidade e adequação. Além disso, motivam-se os atos processuais, com explicitação clara e congruente dos fatos e dos fundamentos de direito, dispensada nos casos de atos de mero expediente:

A motivação da sentença pode ser analisada por vários aspectos, que vão desde a necessidade de comunicação judicial, exercício de lógica e a atividade intelectual do juiz até sua submissão, como ato processual, ao estado de direito e às garantias constitucionais estampadas no art. 5º da CF (NERY JUNIOR, 2013, p. 300).

3) Princípio da Duração Razoável do Processo. Os processos de contas almejam a mais célere tramitação (art. 5º, inciso LXXVIII, da CF), sem dirimir direitos processuais fundamentais e sem prejudicar a máxima eficiência. Esse último destaque mostra-se necessário, uma vez que os processos de contas obedecem a um trâmite singular: passam por setores instrutivos (diretorias ou secretarias de controle externo e corpo especial de auditores), bem como pelo Ministério Público Especial de Contas, os quais atuam como *custos legis*. Nesse sentido, mostra-se adequado o seguinte alerta: “Não existe um princípio da celeridade. O processo não tem de ser rápido/célere: o processo deve demorar o tempo necessário e adequado à solução do caso submetido ao órgão jurisdicional” (DIDIER JÚNIOR, 2016, p. 98).

4) Princípio da Publicidade. A ampla publicidade é outro pilar do processo de controle externo, por razões diversas. Para além de uma finalidade estritamente processual, cuja importância em um sistema de precedentes judiciais



Fredie Didier Jr. acentua, o controle externo destina-se à comunidade em geral (controle social). Destituir os processos de contas de finalidade coletiva (inafastável conexão entre controle externo e social) redundaria no esvaziamento dessa função pública. Por isso, em concretude ao art. 5º, LX, da CF, os processos de contas são públicos interna e externamente, porque transparentes para os sujeitos processuais e para terceiros.

Por todo o exposto, depreende-se que o regramento uniforme dos processos de contas não de atentar para a necessidade de consolidar homogeneamente os princípios e regras fundamentais dos processos de contas, lançando luz sobre o debate acerca da sua natureza *sui generis*. A consolidação dos processos de controle externo visa o aperfeiçoamento da atuação dos tribunais de contas, de um lado, e maior garantia e segurança jurídica aos gestores, de outro.

#### **4. Tribunal de contas é órgão republicano independente**

Para o cumprimento das competências atinentes ao controle externo técnico, a Constituição Federal enfileira as funções precípua dos tribunais de contas, conferindo-lhes a natureza de órgão constitucional independente (art. 71 c/c art. 73 e 75 da CF). Esse debate reexamina a teoria da separação dos poderes, à luz da contemporaneidade, analisando o arcabouço institucional apto a alcançar a finalidade atribuída ao Estado. Para tanto, necessário se mostra compreender que tanto os fins quanto as instituições estatais são temporal e espacialmente mutáveis. Não são estanques, portanto.

A Lei Maior, para além da tripartição clássica das funções estatais, vislumbra outras duas delas diferenciadas: o controle de constitucionalidade e o controle da regularidade de atos estatais e não estatais. A redação do art. 2º da CF/1988 não é obstáculo a essa conclusão. A afirmativa da existência de três poderes não significa negar a decisão constitucional de assegurar ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas o regime jurídico próprio de um Poder (JUSTEN FILHO, 2013, p. 116-119). Quando da análise do artigo 44 da Carta Magna, constata-se que a mesma não menciona o Tribunal de Contas como órgão integrante do Poder Legislativo. Portanto, houve uma organização imprópria do legislador constituinte, que conduz os intérpretes a equívocos.

Nessa mesma senda, posiciona-se Marçal Justen Filho (2013, p. 119), para quem as Cortes de Contas e o Ministério Público “são dotados de funções próprias, inconfundíveis e privativas”, pouco importando, para tanto, a ausência de denominação expressa dos tribunais de contas e ministérios públicos como órgãos de soberania. Assim tam-

bém pondera Carlos Ayres Britto (2001, p. 2): “o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44”.

Importa elucidar que tanto o Tribunal de Contas quanto o Ministério Público dispõem de uma estrutura organizacional própria, ligada ao cumprimento de função “específica, autônoma e insuprimível, republicanamente essencial, dotados de prerrogativas garantidoras ao livre funcionamento e exercício desses órgãos, em face dos demais” (JUSTEN FILHO, 2013, p. 119), nos moldes do art. 73 e 96, da CF.

## 5. Tribunal de contas no direito comparado

No tocante à instituição de tribunais de controle externo em âmbito internacional, “não há uma doutrina uniforme, que pudessem, superando as simples barreiras de idioma e matrizes culturais, servir de substrato e aperfeiçoamento institucional” (FERNANDES, 2003, p. 108), motivo pelo qual, não obstante as cortes de contas terem despontado há mais de 100 anos, não conquistaram, na doutrina de diversos países (entre eles, o nosso), o entendimento de que são órgãos constitucionais independentes.

Não é o caso de todos os países, contudo. Portugal concebe o Tribunal de Contas como órgão integrante do Judiciário, com categoria especializada e natureza financeira, o qual executa função que extrapola o exercício jurisdicional, como dar parecer sobre a Conta Geral do Estado (PORTUGAL, 1999, p. 2-3). Concebe-se o Tribunal de Contas como instituição suprema de um sistema nacional de controle coordenado e integrado.

Em Portugal, para além dos princípios garantidores da atuação independente do Poder Judiciário, positivam-se linhas fundamentais próprias do processo de contas, tais como “princípio da persecução do dinheiro e valores públicos”, “sistema integrado de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva”, “redução do âmbito de fiscalização prévia e reforço da fiscalização concomitante e sucessiva”, e “clarificação da natureza de controle, segundo critérios de economicidade, eficiência e eficácia”. Todos esses aspectos são ínsitos do controle externo, estando insculpidos também na Constituição Federal brasileira de 1988 (art. 71).

## Conclusão

Com base no exposto, para efetivação dos preceitos constitucionais na mais ampla plenitude, cabe ao Brasil debater e elaborar uma estrutura normativa homogênea para os processos de controle externo, instituindo normas gerais de modo a criar uma rede comum de controle erigido nas mesmas balizas legais e com vistas à efetivação isonômica das mesmas garantias e direitos constitucionais. Não obstante as atuais normas de processos de contas apresentarem grande similitude, nada justifica o cenário legislativo de hoje, no qual cada corte de contas possui um regramento próprio. O controle externo a cargo do tribunal de contas firma-se em balizas objetivas, uma vez que tem caráter técnico, nos moldes preceituados pelo art. 71 da Lei Maior.

Em paralelo à regulamentação uniforme dos processos de contas, mostra-se necessária a discussão acerca da criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas – CNTC. Essa instituição velará pelo respeito à autonomia das cortes de contas, pelo aperfeiçoamento administrativo equiparado dos tribunais de

contas e pela apuração de possíveis desvios, seja dos tribunais de contas, seja dos seus respectivos membros, emitindo determinações correicionais e imputando sanções, quando necessário.

A elaboração da lei nacional de processo de contas demanda, inevitavelmente, o debate acerca da sua natureza jurídica *sui generis*. Para tanto, de imediato, apresenta-se como necessária a compreensão de que o controle externo, por se tratar de uma função republicana independente, com assento constitucional (art. 70 e 71 da CF), a cargo de órgão técnico e independente, os tribunais de contas, que ora atuam em auxílio ao Congresso Nacional (art. 71, incisos I, III, IV, VII e X, da CF) e ora atuam individualmente (art. 71, incisos II, V, VI, VIII, IX e XI, da CF), necessita de normais gerais que abarquem sua peculiar estrutura, que não se confunde com a função administrativa, tampouco com a jurisdicional ou a legislativa.

## Sobre a autora

Doris T. P. C. de Miranda Coutinho é doutoranda em Direito Constitucional pela Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, Argentina; especialista em Política e Estratégia pela Universidade Estadual do Tocantins (Unitins), Palmas, TO, Brasil; especialista em Gestão Pública com ênfase em controle externo pela Faculdade Internacional de Curitiba e Faculdade de Tecnologia Internacional (Facinter/Fatec), Curitiba, PR, Brasil; conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO), Palmas, TO, Brasil; membro efetivo do ICGFM – Internacional Consortium on Governmental Financial Management.  
E-mail: conselheiradoris@tce.to.gov.br

## Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>2</sup>

### UNIFORMIZATION OF LEGISLATION OF THE COURT OF ACCOUNTS

**ABSTRACT:** This article discusses the current legislative scenario with regard to the external control and the need for creating a general law of accounts process. Therefore, preliminarily unpacks the scope of action of the Court of Accounts positivized by the Federal Constitution. Points then the advantages arising from the introduction of general rules of external control process for, in order to point out the *sui generis* nature of accounts process, distinguishing it from other types of processes (judicial, legislative and administrative). Leads too about the republican state functions and places Audit Courts within the arising institutional landscape of Federal Constitution.

**KEYWORDS:** CONSTITUTIONAL LAW. EXTERNAL CONTROL. COURT OF ACCOUNTS. PROCESS OF ACCOUNTS. COMPARATIVE LAW

---

<sup>2</sup>Sem revisão do editor.

## Como citar este artigo

(ABNT)

COUTINHO, Doris, T. P. C. de Miranda. Uniformização da legislação dos tribunais de contas. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 53, n. 212, p. 181-201, out./dez. 2016. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril\\_v53\\_n212\\_p181](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p181)>.

(APA)

Coutinho, Doris, T. P. C. de Miranda. (2016). Uniformização da legislação dos tribunais de contas. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 53(212), 181-201. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril\\_v53\\_n212\\_p181](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p181)

## Referências

ALMEIDA, João Alberto de; BRITO, Thiago Carlos de Souza. O princípio da segurança jurídica e suas implicações na relativização da coisa julgada. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 57, p. 175-210, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/130/121>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

BAGATINI, Júlia. Conselho Nacional de Justiça: um controle administrativo do poder judiciário?. *Âmbito Jurídico*, v. 19, n. 88, maio 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9498](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9498)>. Acesso em: 23 nov. 2016.

BOBBIO, Norberto. *Democracia e segredo*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. *Revista Diálogo Jurídico*, v. 1, n. 9, dez. 2001. Disponível em: <[http://direitopublico.com.br/pdf\\_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf](http://direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2016.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da constituição: direito constitucional positivo*. 15. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

CONTI, José Maurício. PEC do padrão mínimo vai aperfeiçoar tribunais de contas. *Consultor Jurídico*, 26 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-26/contas-vista-pec-padrao-minimo-aperfeicoar-tribunais-contas>> Acesso em 23 nov. 2016.

COUTINHO, Doris de Miranda. CNTC: o controle do controle externo é um imperativo republicano. *Atricon*, online, 15 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/artigos/cntc-o-controle-do-controle-externo-e-um-imperativo-republicano/>>. Acesso em 23 nov. 2016.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil*. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 1.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

GAROFANO, Rafael Roque. Democracia administrativa no limiar do século XXI: a extensão da processualidade rumo à democratização da administração pública. *Âmbito Jurídico*, v. 15, n. 98, mar. 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11208](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11208)>. Acesso em: 5 dez. 2016.

HARADA, Kiyoshi. Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. *Âmbito jurídico*, v. 20, n. 96, jan. 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10994](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10994)>. Acesso em: 23 nov. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

LAURENTIIS, Lucas Catib de; SILVA, Roberto Baptista Dias da. A qualidade legislativa no direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 52, n. 208, p. 167-187, out./dez. 2015.

LAZZARINI, Alvaro. Do procedimento administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, n. 135, p. 125-136, jul./set. 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/261/r135-14.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. As contribuições do CNJ para o judiciário brasileiro. *Revista JC*, 18 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2012/07/as-contribuicoes-do-cnj-para-o-judiciario-brasileiro/>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

MONTEIRO, Marília Soares de Avelar. *A Natureza jurídica dos julgamentos proferidos pelos tribunais de contas no Brasil*. 2008. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/a\\_natureza\\_juridica\\_dos\\_julgamentos\\_proferidos\\_pelos\\_tribunais\\_de\\_contas\\_no\\_brasil.doc](http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/a_natureza_juridica_dos_julgamentos_proferidos_pelos_tribunais_de_contas_no_brasil.doc)>. Acesso em: 23 nov. 2016.

MORATO, Antônio Carlos. Codificação e descodificação: uma análise acerca do tema. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 98. p. 95-120, 2003. <Disponível em: [www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67581/70191](http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67581/70191)>. Acesso em: 23 nov. 2016.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo*. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas?. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 40, n. 113, p. 13-32, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/362/408>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

PARA BRASILEIROS, tribunais de contas são essenciais no combate à corrupção e à ineficiência, revela pesquisa Ibope/CNI. 11 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-07-12-36-15/noticias/item/484-para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibope-cni>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

PORTUGAL, Tribunal de Contas de Portugal. *O tribunal de contas na actualidade*. Lisboa. 1999. Disponível em <[www.tcontas.pt/pt/apresenta/actualidade/sit\\_act.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/actualidade/sit_act.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2016.

SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglass North. In: VIEIRA, Oscar Vilhena; DIMOULIS, Dimitri (Org.). *Estado de direito e o desafio do desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2011.

STRECK, Lênio Luiz. Limites do juiz na produção de prova de ofício no artigo 370 do CPC. *Consulta Jurídica*, 15 set. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-set-15/senso-incomum-limites-juiz-producao-prova-oficio-artigo-370-cpc>>. Acesso em: 23 nov. 2016.