



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Graduação

MELISSA RIBEIRO DOS SANTOS

**INSEGURANÇA JURÍDICA DO SISTEMA RECURSAL NOS TRIBUNAIS DE
CONTAS**

BRASÍLIA

2022

MELISSA RIBEIRO DOS SANTOS

**INSEGURANÇA JURÍDICA DO SISTEMA RECURSAL NOS TRIBUNAIS DE
CONTAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília – UnB, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Nicolao Dino de Castro e
Costa Neto

Brasília

2022

SANTOS, Melissa Ribeiro dos.

Insegurança jurídica do sistema recursal nos Tribunais de Contas /
Melissa Ribeiro dos Santos. 2022. orientador Me. Nicolao Dino de
Castro e Costa Neto. - - Brasília, 2022.
57p.

Monografia (Graduação – Direito) - - Universidade de Brasília,
2022.

1. Tribunal de contas. 2. Controle externo. 3. Segurança jurídica.
4. Recursos. I. COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro, orient.
II. Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB.
III. Insegurança jurídica do sistema recursal nos Tribunais de Contas.

MELISSA RIBEIRO DOS SANTOS

**INSEGURANÇA JURÍDICA DO SISTEMA RECURSAL NOS TRIBUNAIS DE
CONTAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília – UnB, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Brasília, 19 de setembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO - Orientador

Mestre

MARIA AUGUSTA ROST - Avaliadora

Mestre

DANIELA MARQUES DE MORAES - Avaliadora

Pós-Doutora

LUCAS ROCHA FURTADO - Avaliador

Pós-Doutor

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, pelo tempo dedicado e pelas atentas intervenções para a elaboração desse trabalho.

Agradeço à Maria Augusta Rost e ao Lucas Rocha Furtado, modelos profissionais e inspirações como pessoas, por aceitarem compor a banca examinadora desse trabalho e pelas relevantes contribuições, bem como à Daniela Marques por, sem hesitação, aceitar o convite para abrilhantar a banca ainda mais com suas provocações.

Agradeço com especial carinho meus pais, Jocilene e Luiz Carlos, por me incentivarem a continuar e por doar o tempo de vocês para que eu pudesse ter tempo de me dedicar a esse trabalho.

Agradeço ainda aos meus irmãos, Heloísa e Lucas, por me acolherem e serem os melhores irmãos que alguém poderia querer; e aos meus irmãos de coração, Victor Gabriel, Matheus Henrique e Daniel Pietro, por fazerem da minha vida uma montanha russa de emoções.

Agradeço a Gabriel Fernandes Barbosa e Jade Bernardes, por tornarem minha graduação uma experiência prazerosa.

Agradeço também a Denise Marques, Antônio Nóbrega, Luis Eduardo e João Pedro pelo carinho com que sempre fui acolhida na vida de vocês, vocês foram essenciais para que esse trabalho saísse do papel.

Agradeço ao escritório Barretto&Rost Advogados, pelo exemplo que são cada um de vocês e pelo aprendizado inestimável adquirido nesses últimos três anos.

Agradeço, com muito amor, a Antônio Pedro Nóbrega, por tornar longas horas de escrita em momentos leves e risonhos. Você sempre traz um colorido especial para os meus dias.

Por fim, e mais importante, além de agradecer, dedico esse trabalho com muito amor à minha avó, Maria Belarmina Gomes dos Santos, a pessoa mais amorosa que já conheci, exemplo mor de curiosidade e de inteligência, mesmo sem ter frequentado um só dia de escola. Você sempre estará comigo nessa caminhada.

RESUMO

Esse estudo se propõe a analisar as fontes do processo de controle externo das finanças públicas no Brasil e a sua organicidade quanto aos prazos e recursos tendo por referencial a segurança jurídica. Se por um lado os Tribunais de Contas não possuem hierarquia entre si e não estão subordinados à divisão dos três poderes, por outro o controle externo das finanças deve exercer seu papel com fundamento na aplicação de normas comuns de âmbito nacional e compor um sistema. O trabalho indica que há similitudes consideráveis nas disposições processuais ao mesmo tempo que o sistema apresenta algumas inconsistências que precisam ser consideradas pelos responsáveis que estão submetidos aos tribunais de contas. A partir da análise das inconsistências encontradas por meio das características que compõem o princípio da segurança jurídica, é possível afirmar que há certo grau de insegurança em matéria processual no controle externo. Por fim, o trabalho apresenta diversas propostas apresentadas e propostas pendentes que indicam possíveis soluções para o aprimoramento do sistema processual do controle externo. A abordagem é descritiva de questionamentos surgidos a partir da pesquisa quantitativa realizada sobre os recursos e prazos nos tribunais de contas. O objetivo é contribuir para a catalogação das divergências existentes em matéria processual no controle externo e aprimoramento da instituição.

Palavras-chave: tribunais de contas; recursos; controle externo; segurança jurídica.

ABSTRACT

The objective of the following study was to analyze the sources of administrative procedural law regarding interinstitutional (“external”) control of public finances in Brazil, and to provide a critical overview of the form the aforementioned sources: (i) establish procedural deadlines and (ii) prescribe grounds for appeal; basing the academic critic on legal certainty. If, on one hand, Courts of Auditors are not hierarchically related to each other nor to either of the three branches of government (legislative, administrative and judicial branches), on the other hand the external control of public finances must be exerted as a system of enforcement of a common, nationally applicable set of rules. The research concluded that procedural rules among Courts of Auditors share important similarities, but also present inconsistencies that must be taken into account by the parties involved in the procedures. From the analysis of the inconsistencies that were discovered in light of the principle of legal certainty, it was possible to infer that there is a degree of legal uncertainty among procedure rules before different Courts of Auditors. Afterward, several proposals and initiatives to harmonize the system of procedural law regarding external control of public finances were presented. A quantitative research approach was adopted to produce data regarding procedural deadlines and availability of appeals in each Court of Audit. It is expected that the study may contribute to the identification of divergences in procedural law of external control and to the constructive criticism of that legal institution.

Keywords: Courts of Auditors; external control of public finances; appeal; legal certainty.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo / Arts. - Artigos.

AMPCON – Associação Nacional do Ministério Público de Contas.

ANTC - Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil.

AM – Amazonas.

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público.

CNTC – Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.

Conjur - Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União.

CF/88 – Constituição Federal de 1988.

ES – Espírito Santo.

FENASTC – Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil.

IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística.

IRB – Instituto Rui Barbosa.

LO – Lei Orgânica.

RI – Regimento Interno.

MA – Maranhão.

MPC – Ministério Público de Contas.

MPTCU – Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

PB – Paraíba.

PEC – Proposta de Emenda à Constituição.

PMDB – Partido Movimento Democrático Brasileiro.

PSB – Partido Socialista Brasileiro.

PSC – Partido Social Cristão.

PSDC – Partido Social Democrata Cristão.

PT – Partido dos Trabalhadores.

SE – Sergipe.

STF – Supremo Tribunal Federal.

TCM – Tribunal de Contas do Município/dos Municípios.

TCU – Tribunal de Contas da União.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Forma de contagem do prazo

Tabela 2 – Recurso/Pedido de revisão/rescisão

Tabela 3 – Pedido/Recurso de Reexame

Tabela 4 – Recurso/Pedido de Reconsideração/Revista

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	10
2.	FONTES NORMATIVAS DO PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO	11
2.1.	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, A NATUREZA LEGISLATIVA DA FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO E O PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO	11
2.2.	DESENVOLVIMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: AS LEIS ORGÂNICAS E OS REGIMENTOS INTERNOS	16
3.	A MIRÍADE DO SISTEMA RECURSAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	22
3.1.	CONSIDERAÇÕES SOBRE A PESQUISA QUANTITATIVA E RESULTADOS GERAIS	22
3.2.	RESULTADO 1 – LEVANTAMENTO E ANÁLISE DA CONTAGEM DE PRAZOS	24
3.3.	RESULTADO 2 – ESPÉCIES DO SISTEMA RECURSAL E HIPÓTESES DE CABIMENTO	26
4.	INSEGURANÇA JURÍDICA DO SISTEMA RECURSAL DO CONTROLE EXTERNO	35
5.	PROPOSTAS PARA HARMONIZAR A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NACIONAIS	40
6.	CONCLUSÃO	48
	APÊNCIDE A – LEIS ORGÂNICAS E REGIMENTOS INTERNOS ANALISADOS	55

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propôs a analisar o controle externo, especificamente as disposições processuais quanto à contagem de prazos e ao sistema recursal, a partir da ótica da segurança jurídica.

Nos últimos cento e trinta anos, as cortes de contas foram instituídas paulatinamente e, ao contrário do poder judiciário, se desenvolveram de maneira apartada, sem conexão entre si e sem uma norma ou uma autoridade comum, de âmbito nacional, que pudesse organizar um sistema para sua atuação (WILLEMANN, 2016, p. 129-130).

Dessa forma, cada uma, isoladamente, elaborou suas próprias normas, com alguma linha comum em razão da exigência constitucional para que as cortes estaduais e municipais refletissem o que previsse a organização do Tribunal de Contas da União (TCU) – exigência concretizada no princípio da simetria (art. 75 da Constituição Federal de 1988).

Contudo, não se sabe até que ponto as fontes normativas do processo de controle externo nacional refletem as disposições do TCU, o quanto inovam no mundo jurídico e até que ponto as cortes de contas possuem legitimidade para legislar disposições sobre processo.

Assim, o estudo realizado pretende contribuir com o aprimoramento do controle externo, por meio do levantamento de dados sobre o sistema recursal e a contagem de prazos previstas nas principais fontes normativas processuais do controle externo e da análise dos resultados pela ótica do princípio da segurança jurídica.

Nesse contexto, o presente trabalho possui como objetivos específicos (i) mapear as fontes normativas que compõem o processo de controle externo; (ii) apresentar as principais discussões doutrinárias relativas ao processo de controle externo nos tribunais de contas; (iii) elencar as principais figuras que compõem o aparato recursal do controle externo e suas principais características, (iv) analisar os resultados da pesquisa realizada a partir das características do princípio da segurança jurídica e (v) expor as principais iniciativas para harmonização do sistema de controle externo.

Para os tópicos (i), (ii), (iv) e (v) foi realizada pesquisa bibliográfica quantitativa de obras, congressos, leis, manuais e regulamentos que tratassem sobre os assuntos de controle externo, tribunais de contas, separação de poderes e segurança jurídica. Para o tópico (iii), foi realizada pesquisa quantitativa-comparativa nas Leis Orgânicas e Regimentos Internos dos trinta e três tribunais de contas com o intuito de catalogar as previsões da contagem dos prazos e os elementos principais do sistema recursal no controle externo nacional.

2. AS FONTES NORMATIVAS DO PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO

As fontes normativas do processo de controle externo¹ se encontram principalmente na Constituição Federal de 1988, nas Leis Orgânicas e nos Regimentos Internos de cada um dos trinta e três Tribunais de Contas do país.

Importa registrar que não se ignora a existência de outras fontes norteadoras para o processo de controle externo, como, por exemplo, o Código de Processo Civil, a Lei nº 9.784/99 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Entretanto, delimitamos a análise desse capítulo às três fontes normativas mencionadas acima porque, além de consistirem nas principais fontes que regulam os mecanismos que permitem o funcionamento desse ramo do direito, nos dão oportunidade de tratar sobre duas questões relevantes: a natureza do processo de controle externo e o desenvolvimento organizacional dos Tribunais de Contas no país.

2.1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, A NATUREZA LEGISLATIVA DA FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO E O PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO

O denominador comum a todos os Tribunais de Contas é a Constituição Federal de 1988, que elenca a maior parte das competências exercidas pelas Cortes de Contas. Segundo Lima (2019, p. 21-22), os ritos no processo de controle externo², previstos na Constituição, são:

- “ a) processos de contas, incluindo contas de governo, contas de gestão e tomadas de contas especiais; [art. 71, I e II, da CF/88]
- b) processos de fiscalização, incluindo auditorias, em suas várias modalidades, inspeções, levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos; [art. 71, IV, da CF/88]
- c) processos de registro de admissões e concessões de aposentadorias, reformas e pensões; [art. 71, III, CF/88]
- d) processos de denúncia [art. 74, §2º, da CF/88], solicitações do Poder Legislativo [art. 71, VII, da CF/88] e representações, incluindo as formuladas por unidades técnicas, por autoridades externas ou pelos legitimados pelo §1º do art. 113 da Lei nº 8.666/1993;
- e) processos de consulta [ex., parecer prévio de contas do art. 71, I, CF/88³]
- f) processos normativos, a exemplo da fixação de Fundos de Participação [art. 161, parágrafo único da CF/88] [...]” (2019, p. 21-22)

¹ Nesse trabalho, é designada ‘fonte normativa’ o ponto de partida para a interpretação do direito vigente e os atos jurídicos do qual emanam a força cogente das normas jurídicas (ROSS, 2007 apud OLIVEIRA, P., 2020, p. 13).

² Apesar de o presente trabalho tratar sobre processo nos Tribunais de Contas, a análise é centrada no sistema recursal dos Tribunais de Contas, cujas fontes são em especial os regimentos internos e as leis orgânicas. Dessa forma, não serão pormenorizadas questões relativas aos ritos que compõem o processo de controle externo. Para tal finalidade, indicamos a leitura do Capítulo 18, seções 18.5.2 e 18.6 de FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum.

³ Em que pese o autor tenha elencado como fundamento para os “processos de consulta” apenas a Lei nº 8.443/1992 – a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, adicionamos a emissão de parecer prévio como um dos tipos de processos de consulta, de acordo com o posicionamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 945).

Percebe-se, portanto, que a maior parte das atribuições dos Tribunais de Contas está fundamentada nos incisos e parágrafos do art. 71 da Constituição, cujas disposições estão localizadas no primeiro capítulo da organização dos poderes, que versa sobre o ‘Poder Legislativo’, na nona seção sobre a ‘fiscalização contábil, financeira e orçamentária’⁴.

Ademais, o *caput* do referido artigo dispõe da seguinte redação: “*O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União*” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A leitura conjunta das duas disposições revela a natureza legislativa atribuída pelo modelo de controle externo brasileiro à função de fiscalização e controle financeiro⁵, exercida pelos Tribunais de Contas, e essa vinculação ao poder Legislativo possui uma justificativa histórica.

A função de fiscalização se relaciona com o controle do exercício do poder e suas limitações, o que remonta às origens da clássica separação de poderes – entre Legislativo, Executivo e Judiciário - e ao início do Estado Moderno em um contexto de freios e contrapesos (RAPOSO, 2015, p. 58-61).

Já indicava John Stuart Mill (1981, p. 55) que “*a função específica da assembleia representativa é vigiar e controlar o governo*”. No mesmo sentido, Montesquieu ressaltou que o ponto mais importante da função de legislar era versar sobre finanças e, por isso, como uma extensão do seu poder de legislar, ao Legislativo é facultado exigir a prestação de contas das leis criadas:

“Mas, se, num Estado livre, o poder legislativo não deve ter o direito de frear o poder executivo, tem o direito e deve ter a faculdade de examinar de que maneira as leis que criou foram executadas; e é esta a vantagem que possui este governo sobre os de Creta e da Lacedemônia, onde os cosmos e os éforos não prestavam contas de sua administração. [...] Se o poder executivo estatuir sobre a arrecadação do dinheiro público de outra forma que não a de seu consentimento, não haverá mais liberdade, porque ele se tornará legislativo no ponto mais importante da legislação.” (MONTESQUIEU, 2000, p. 174-175. Grifo nosso)

⁴ Em que pese a Constituição tratar nominalmente em suas disposições sobre o Tribunal de Contas da União, ressalta-se que seu art. 75 prevê a aplicação da disciplina constitucional disposta nessa seção para os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e Tribunais de Contas Municipais ou Conselhos de Contas dos Municípios no que for cabível – é o que a doutrina denomina princípio da simetria. Por esse motivo, trataremos as disposições constitucionais mencionadas nesse capítulo como aplicáveis aos ‘Tribunais de Contas’ tratando nominalmente do TCU apenas quando o dispositivo legal mencionado for aplicável somente a este.

⁵ Cabe ressaltar que essa foi uma escolha política do constituinte para a Constituição Federal de 1988, amplamente discutida com considerações no sentido de que, caso os tribunais de contas não estivessem ligados a nenhum poder, isso limitaria sua atuação por falta de legitimidade para praticar atos de comando (ROSILHO, 2016, p. 47).

Contudo, na pós-modernidade, o Poder Legislativo perdeu condições de tempo e técnica para exercer as funções de fiscalização e controle diretamente em razão da (i) diversificação dos interesses na sociedade e o fato de que o Legislativo não conseguiu se diversificar suficientemente para acompanhar o surgimento dos novos interesses primários, (ii) indisponibilidade de tempo para exercer todas as funções legislativas, que tendiam a aumentar cada vez mais, e (iii) especialização dos temas a serem enfrentados no tocante ao exercício da fiscalização, o que escapa ao conhecimento popular, característico do Legislativo (MOREIRA NETO, 2011, p. 19-21).

Outrossim, o Poder Legislativo delegou aos Tribunais de Contas, instituições autônomas, o exercício das funções de fiscalizar e controlar as finanças públicas (WILLEMANN, 2016, p. 26).

Nesse contexto, parte da doutrina resgata, com adaptações, a teoria dos poderes neutrais, inicialmente apresentada por Benjamin Constant e Carl Schmitt, para explicar a existência de instituições autônomas, como os Tribunais de Contas, cujas decisões possuem caráter eminentemente técnico e sem subordinação a qualquer dos três poderes (NICOLLAI, 1996, p. 53-54 apud ARAGÃO, 2003, p. 33; WILLEMANN, 2016, p. 189-194).

Esses órgãos constitucionalmente independentes seriam legitimados para exercer funções estatais com suposta neutralidade de interesses político-partidários – por isso ‘funções neutrais’ – por meio de fundamentações técnicas para suas decisões. Por meio da atuação desses órgãos, seria possível superar o obstáculo da crise de legitimidade do Poder Legislativo e garantir a aplicação de valores constitucionais em prol dos interesses primários (da Sociedade) e secundários (do Estado) (MOREIRA NETO, 2011, p. 21).

Há pesquisas que se debruçaram sobre a natureza dos Tribunais de Contas sob a disciplina da Constituição Federal de 1988 – que discriminou minuciosamente a matéria de controle externo financeiro –, e concluíram que, embora existam atividades exercidas pelos Tribunais de Contas em auxílio ao Legislativo, é inconteste que há atribuições que adquirem caráter autônomo, sendo exclusivas dos tribunais e sem subordinação a qualquer dos poderes (WILLEMANN, 2016, p. 26).

Mesmo os autores que não se utilizam da teoria das funções neutrais, há muito afirmam a natureza independente e autônoma dos Tribunais de Contas (MEDAUAR, 1993, p.140-141; MOREIRA NETO, 2001, p. 23; FURTADO, 2016, p. 938; BRITTO, 2018).

Deste modo, a partir da premissa de que os Tribunais de Contas, no regime constitucional da Carta de 1988, são órgãos autônomos e independentes da clássica separação

de poderes, embora a função que exerçam esteja relacionada ao Poder Legislativo, resta estabelecer qual a natureza do processo desenvolvido no âmbito das Cortes de Contas.

Antes de iniciarmos essas discussões, fazemos a ressalva de que o presente trabalho adotará a noção ampla de ‘processo’ definida por Di Pietro (2022, p. 821-822) como o conjunto de atos ordenados e coordenados indispensáveis para alcançar diferentes funções estatais. Logo, partimos do pressuposto da existência de processos administrativos, legislativo e judicial, por exemplo.

Os critérios constitucionais utilizados nos julgamentos dos Tribunais de Contas para exercer suas funções constituem parâmetros de ordem técnico-jurídica e estão pautados em legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70, *caput*). Ou seja, a análise realizada pelos Tribunais de Contas tanto se distancia de um juízo político, marcado pela discricionariedade e juízo de conveniência, quanto aproxima-se de uma abordagem jurídica ao consistir em “*subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais*” (BRITTO, 2018).

Ademais, a previsão constitucional do *caput* do art. 73 de que “*o Tribunal de Contas da União [...] tem sede no Distrito Federal, quadro próprio e jurisdição em todo o território nacional*” (BRASIL, 1988, grifo nosso) indica, para Furtado (2016, p. 961-962), a existência de jurisdição nas funções desenvolvidas pelos Tribunais de Contas, na medida em que consistem em atividade pública com o objetivo de aplicar o direito ao caso concreto, em que pese não possam ser atingidas pela coisa julgada.

Há divergência sobre a questão. Britto (2018), por exemplo, admite que há contornos característicos de jurisdição que permeiam os julgamentos dos Tribunais de Contas, tais como a subsunção de fatos às normas jurídicas e a força irretroatável de suas decisões quanto ao mérito, contudo entende que os Tribunais de Contas não exercem jurisdição, por ser esta exclusiva do Poder Judiciário.

Em uma via alternativa, Hely Lopes Meirelles diferencia as funções jurisdicional e judicial, sendo a primeira gênero, definida como a atividade de dizer o direito – competência que qualquer dos poderes pode realizar -, e a segunda espécie da primeira, caracterizada pela imutabilidade das decisões, alcançadas pela coisa julgada e de alçada exclusiva do poder Judiciário (2016, p. 900).

E as similitudes com o Judiciário prosseguem. O regime constitucional de 1988 prevê, em seu art. 73, a aplicação aos Tribunais de Contas das competências organizacionais privativas do Judiciário, previstas no art. 96, no que for cabível, tais como eleger seus órgãos diretivos, criar e extinguir cargos e remuneração de servidores e organizar suas secretarias.

Soma-se a essa conjuntura o fato de ser aplicável aos Ministros do TCU as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do STJ, conforme previsão do art. 73, §3º, da Constituição de 1988.

Portanto, embora existam pontos de divergência na doutrina, fato é que os Tribunais de Contas ocupam lugar diferenciado no ordenamento jurídico, pois se de um lado exercem uma função de titularidade legislativa, por outro os parâmetros constitucionais que fundamentam seus julgamentos, as garantias de independência de seus membros e as competências organizacionais conferem um ar quase judicial a esses tribunais.

Por fim, destaca-se que as discussões doutrinárias sobre a natureza dos Tribunais de Contas e das funções exercidas por eles também ressoam quanto à natureza do processo controle externo.

Para Meleski (2003, p. 340-341) e Meirelles (2001, p. 645), o processo nos Tribunais de Contas constitui um tipo específico de processo administrativo, pois concretiza a função estatal de fiscalizar a atividade financeira do Estado e não possui características para ser classificado como espécie de processo legislativo ou judicial.

Outros autores vislumbram no controle externo características suficientes para distingui-lo dos processos legislativo, judicial e administrativo e considerá-lo um tipo próprio de processo. A distinção é evidente com relação aos processos legislativo e judicial. Primeiro, porque o processo de controle externo consiste em um juízo técnico-jurídico, portanto, diverge do processo legislativo – pautado em juízo de conveniência e oportunidade. Segundo, porque no processo de controle externo a relação é bilateral, composta pelo Estado e o responsável, ao passo que a base do processo judicial são relações triangulares, composta pelas duas partes com interesses contrapostos e o juízo.

Já com relação ao processo administrativo, a diferenciação é menos evidente, mas pode ser demonstrada pelo objeto dos julgamentos: enquanto no processo administrativo a Administração examina sua própria atividade, no processo de controle externo é analisada a atividade de outros entes, órgãos e pessoas privadas com relação ao uso de dinheiro público (BRITTO, 2018). Portanto, conclui o autor, diferente do processo administrativo, o processo de controle externo atua por consequência de uma atividade administrativa precedente.

Acrescenta-se ainda que a Lei nº 13.665/2018 incluiu na Lei de Introdução do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942) a menção expressa à existência da ‘esfera controladora’ para designar o processo dos Tribunais de Contas em oposição às esferas administrativa e judicial, o que poderia reforçar a tese de que há autonomia entre as esferas administrativa e controladora (LIMA, 2019, p. 18; COUTINHO, 2018).

A partir desses posicionamentos, verifica-se que atualmente as discussões doutrinárias ainda não estão pacificadas quanto à natureza do processo desenvolvido pelos Tribunais de Contas, embora já exista certo consenso quanto à natureza legislativa da atividade de controle externo e à autonomia dos Tribunais de Contas com relação à clássica separação de poderes.

Estabelecidas as discussões sobre a natureza do processo nos Tribunais de Contas, trataremos a seguir sobre o desenvolvimento no país das principais fontes de regulamentação do processo de controle externo.

2.2. DESENVOLVIMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: LEIS ORGÂNICAS E REGIMENTOS INTERNOS

Enquanto a Constituição de 1988 nomeia a maior parte dos ritos que deverão ser desenvolvidos no processo de controle externo, nunca houve uma lei nacional que regulamentasse os procedimentos para operacionalizar o exercício do controle externo no país (MILESKI, 2011, p. 142-143).

A questão ganha especial relevo quando confrontada com a existência dos Tribunais de Contas no Brasil há quase cento e trinta anos, a partir da criação do Tribunal de Contas da União no ano de 1890 (Decreto nº 966-A), efetivamente implantado em 1893, após a sua institucionalização Constituição de 1891 (WILLEMANN, 2016, p. 129-130).

Para melhor compreensão do contexto da instituição dos Tribunais de Contas no país, cumpre destacar que, após a criação do Tribunal de Contas da União, foram criados os três primeiros Tribunais de Contas estaduais. Assim, com fundamento no art. 5º da Constituição de 1891, que dispunha “*incumbe a cada Estado prover [...] as necessidades de seu Governo e administração [...]*”, os estados do Piauí, Bahia e São Paulo criaram seus Tribunais de Contas (MILESKI, 2003, p. 191).

Em um segundo momento, após a promulgação da Constituição de 1934, mais cinco estados criaram seus Tribunais de Contas estaduais (Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Santa Catarina, Ceará e Rio de Janeiro). Ressalta-se que, durante os trabalhos para o anteprojeto da Constituição de 1934, a comissão responsável preocupou-se com a independência dos Tribunais de Contas dos poderes Legislativo e Executivo e, na tentativa de conferir mais autonomia, concedeu-os constitucionalmente as mesmas atribuições dos Judiciário quanto à organização de seu regimento interno e secretarias (WILLEMANN, 2016, p. 133). Essas atribuições permanecem com os Tribunais de Contas até hoje e são utilizadas como fundamento pelas cortes para legislar sobre processo.

Por fim, Mileski (2003, p. 195-197) identifica uma terceira fase na instituição dos Tribunais de Contas estaduais e municipais, paulatinamente implantados após o fim do Estado Novo, a partir da promulgação da Constituição de 1946, até o início da década de 90 com a criação do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia em 1991.

A partir dessa breve retrospectiva, é possível observar que os Tribunais de Contas nacionais foram criados ao longo dos anos de maneira espaçada, cada qual em um contexto histórico diverso e, frise-se, sem uma norma de âmbito nacional que norteasse a regulamentação de suas atribuições. Esse contexto pode explicar a falta de uniformidade na jurisprudência dos Tribunais de Contas nacionais na aplicação de leis federais comuns à fiscalização, tais como as divergências apontadas por Rodrigues e Araújo (2020, p. 401-402) com relação à aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Disto também resulta que, desde a criação dos Tribunais de Contas, a regulamentação dos procedimentos que compõem o processo de controle externo foi descentralizada e ficou a cargo (i) do poder Legislativo de cada ente federativo a que o Tribunal de Contas está vinculado, por meio da elaboração de Leis Orgânicas (LOs); e, (ii) de maneira suplementar, aos próprios Tribunais de Contas por meio da edição de Regimentos Internos (RIs).

As Leis Orgânicas retiram sua validade das Constituições Federal e Estaduais e tratam sobre a organização funcional e estrutural das Cortes de Contas. Entre as LOs atualmente vigentes nos Tribunais de Contas, 60,6% são leis complementares e 90,9% foram editadas por entes estaduais⁶.

Interessante mencionar que a Constituição Federal de 1988 não dispõe sobre qual deverá ser a forma da norma regulamentadora do Tribunal de Contas da União e nem sobre o que ela deverá dispor, da maneira como prevê para as leis orgânicas municipais e do Distrito Federal (arts. 23 e 29) e para a lei orgânica da magistratura (art. 93). Atualmente, a LO do TCU é a Lei ordinária federal nº 8.443/92 e dispõe sobre matérias funcionais, como competências do órgão, jurisdição e organização do tribunal, bem como matérias processuais, como os ritos que compõem o processo de controle externo, contagem de prazos e recursos.

De igual modo, as Leis Orgânicas dos outros trinta e dois Tribunais de Contas nacionais não são uniformes. Entretanto, todas as LOs⁷ versam em alguma medida sobre questões processuais, como matéria recursal e descrição ritos que compõem o processo de controle

⁶ Os dados foram obtidos pela própria autora a partir da pesquisa qualitativa que será apresentada no próximo capítulo deste trabalho.

⁷ Afirmação realizada com fundamento nas leis orgânicas analisadas, dispostas para fins de conferência, nas folhas 55 a 57 desse trabalho.

externo, nem que seja para mencioná-las para, sem seguida, delegar sua normatização ao Regimento Interno.

Antes de tratar sobre os Regimento Internos, resta pontuar duas observações sobre as Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas.

A primeira observação é quanto o volume de dispositivos das LOs dos tribunais de contas que tratam sobre questões processuais. Não é que as LOs de outros entes não costumem apresentar matéria processual, tanto é assim que a Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos (Lei nº 8.625/93) – órgão frequentemente associado pela doutrina aos Tribunais de Contas, em razão da sua autonomia com relação aos três poderes (BRITTO, 2018) – também possui disposições sobre as competências funcionais de seus órgãos internos, questão eminentemente processual, segundo Greco (2015, p. 39).

Contudo, diversas LOs dos tribunais de contas ampliam o conteúdo processual tratado para além das disposições organizacionais e funcionais, para versar, por exemplo, sobre os meios para chamar os responsáveis e os interessados para integrar o processo de controle externo⁸, contagem de prazos⁹ e hipóteses de cabimento recursal¹⁰.

Esse é um provável reflexo da ausência de um Código de Processo de Controle Externo ou de uma Lei Orgânica Nacional dos Tribunais de Contas, que poderia versar exclusivamente sobre normas processuais gerais aplicáveis às cortes de contas e uniformizar alguns procedimentos.

A segunda consideração é relativa a contraposição entre o princípio da simetria e a autonomia normativa conferida aos entes federativos, tecida por Willeman (2016, p. 177-182) em sua tese de doutorado. Explica-se.

Segundo o princípio da simetria, expresso no art. 75 da CF/88, aplicam-se aos Tribunais de Contas estaduais e municipais as normas constitucionais sobre organização, composição e fiscalização estabelecidas para o TCU.

O STF interpretou essa disposição constitucional em diversas oportunidades para declarar inconstitucionais dispositivos de Constituições Estaduais e Municipais que divergiam da normatização conferida pelo TCU para o tema, tais como a previsão legislativa estadual de aplicação de regime de aposentadoria voluntária especial diversa da aplicável aos Ministros do TCU para os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará¹¹; a previsão de que o

⁸ Como, por exemplo, o art. 57 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Acre.

⁹ Como, por exemplo, o art. 66 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

¹⁰ Como, por exemplo, os arts. 66 a 69 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso.

¹¹ STF, Plenário, ADI 6.316 MC, relator ministro Roberto Barroso, julgado em 18.08.2020.

juízo das contas da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo caberia a própria assembleia, com deliberação do Tribunal de Contas de natureza meramente opinativa¹²; a disposição de que os atos normativos do Tribunal de Contas estariam sujeitos ao controle de legalidade da Assembleia Legislativa no Estado do Goiás¹³, entre outros.

Isso demonstra a preocupação do STF com a uniformização dos dispositivos estaduais e municipais do Poder Legislativo de cada unidade federativa, em um contexto em que a Constituição Federal já é profícua nas disposições sobre controle externo das finanças públicas, promovendo uma *“total asfixia dos Estados-membros ao elaborarem suas constituições”* (FERRARI, 2003, p. 131 apud WILLEMAN, 2016, p. 178).

Segundo a autora, esse movimento contrasta com o respeito às diversidades regionais e locais e ao espaço próprio das competências de cada ente federal – questões características da forma federativa cooperativa de governo, bem como limita os experimentalismos possíveis na área de controle externo das finanças (WILLEMAN, 2016, p. 177-178).

Finalizadas as considerações sobre as Leis Orgânicas, a última fonte do direito processual do controle externo que trataremos nesse trabalho são os Regimentos Internos dos Tribunais de Contas, a fonte mais densa de normas processuais desse ramo.

Os Regimentos Internos dos Tribunais de Contas são alterados com muito mais frequência do que as Leis Orgânicas. Isso porque o processo para a edição de uma resolução ou de um ato normativo não está sujeito aos complexos trâmites de uma lei ordinária ou lei complementar.

Há controvérsia entre os estudiosos acerca da possibilidade ou não de os Regimentos Internos constituírem fontes formais de direito processual. Isso porque a matéria processual consiste em garantias às partes, muitas vezes de matriz constitucionais, tais como o devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF/88), o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV, da CF/88), de tal relevância que, a princípio, só poderiam ser veiculadas por meio de leis (leis complementares, leis ordinárias, etc.) como um desdobramento da garantia de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo se não em virtude de lei (CHAVES, 2020, p. 3-7).

Outra razão que milita contra a força normativa dos Regimentos Internos é a existência de previsão constitucional acerca das competências para legislar sobre processo (exclusiva da União por disposição do art. 22, I, da CF/88) e procedimento (de competência concorrente entre a União, legisladora de normas gerais, e dos Estados e o Distrito Federal, regulamentadores da norma geral, por previsão do art. 24, XI da CF/88), o que poderia afastar a competência dos

¹² STF, Plenário, ADI 6.983/ES, relatora ministra Rosa Weber, julgado em 11.11.2021.

¹³ STF, Plenário, ADI 5.290/GO, relatora ministra Cármen Lúcia, julgado em 20.11.2019.

tribunais para dispor sobre direito processual (OLIVEIRA, P., 2020, p. 23-24). Afirma-se, inclusive, que o legislativo não poderia delegar sua competência para legislar sobre direito processual (CHAVES, 2020, p. 8-12).

Abre-se parêntesis para pontuar que as mesmas disposições constitucionais acerca das competências para legislar sobre processo e procedimento atingem as discussões no campo do controle externo no que tange à busca do ente competente para elaborar uma lei nacional de processo para os Tribunais de Contas.

Dessarte, a controvérsia consiste em saber se elaboração da lei nacional caberia à União, em sua competência privativa para legislar sobre direito processual, disposta no art. 22, I, da CF/88; ou se se trata de competência concorrente entre Estados, Distrito Federal e União para legislar sobre “*procedimentos em matéria processual*” (art. 24, XI, da CF/88) (OLIVEIRA, O., 2008, p. 14-18). Importa observar que o segundo fundamento pressupõe considerar que o controle externo não constituiria ramo processual autônomo, mas um tipo de procedimento administrativo, e respaldaria a constitucionalidade da existência das Leis Orgânicas estaduais e municipais que atualmente já dispõem sobre a matéria.

Fato é que a autonomia orgânico-administrativa dos tribunais para elaboração dos RIs possui fundamento constitucional no art. 96, I, ‘a’ da Constituição Federal de 1988 – tanto para os tribunais judiciais quanto para os Tribunais de Contas (por aplicação do art. 73 da CF/88) – segundo o qual compete privativamente aos tribunais judiciais “*elaborar seus regimentos internos [...] dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais*” (BRASIL, 1988) com observância das normas de processo e garantias processuais das partes.

Nesse sentido, Oliveira P. (2020, p. 15-16) ressalta que, no âmbito do processo civil, o Código de Processo Civil de 2015 faz vinte e cinco ‘delegações’ da regulamentação em matéria de processo civil para os regimentos internos. Nessa linha de raciocínio, conclui que o art. 96, I, ‘a’, da CF/88 precisa ser lido em conjunto com os arts. 22, I, e 24, XI, ambos da CF/88, para entender que os Legislativos federal e estaduais podem atribuir aos tribunais a possibilidade de regular seu “funcionamento jurisdicional”, desde que cumpram os direitos e garantias das partes, legais e constitucionais (OLIVEIRA, P., 2020, p. 32).

No âmbito do processo de controle externo, todas as Leis Orgânicas analisadas também delegam ao Regimento Interno alguma disposição processual, em maior ou menor medida. Portanto, as conclusões gerais acima podem ser utilizadas, analogamente e com ressalvas às

peculiaridades do controle externo¹⁴, para concluir que as Leis Orgânicas podem delegar aos RIs o poder de legislar sobre matéria processual.

Por fim, afirma-se que um dos papéis mais importantes que a disposição sobre processo civil nos Regimentos Internos desempenha no ordenamento jurídico é o preenchimento de lacunas deixadas pela lei, sempre em consonância com as leis infraconstitucionais e com as garantias constitucionais (OLIVEIRA, P., 2020, p. 36). Essa função dialoga com os Tribunais de Contas, na medida em que, conforme demonstrado anteriormente, não há uma lei nacional que uniformize os mecanismos de exercício de controle externo e essa ausência é amplamente preenchida pelas Leis Orgânicas e Regimentos Internos.

Ademais, a importância das disposições processuais nos RIs advém do ganho que a regulamentação traz à cognoscibilidade do direito, ou seja, ao prévio conhecimento pelo jurisdicionado do trâmite processual que se aplicará ao seu caso, uma das características essenciais da segurança jurídica. A ausência de disposição normativa acerca de mecanismos essenciais para o funcionamento do processo complexifica o sistema processual e causa insegurança jurídica (OLIVEIRA, P., 2020, p. 34).

Portanto, apesar da controvérsia na doutrina processual-civilista acerca da possibilidade ou não dos Regimentos Internos tratarem sobre matéria processual, fato é que esse papel já é desempenhado pelos Regimentos Internos dos Tribunais de Contas, em razão da omissão legislativa quanto à edição de uma norma processual geral sobre controle externo.

No capítulo a seguir, serão apresentados os resultados do levantamento realizado nos trinta e três Tribunais de Contas do país acerca das disposições processuais dos Regimentos Internos e das Leis Orgânicas concernentes aos prazos processuais e os sistemas recursais, com o objetivo de mapear qual o grau de sistematicidade atual do processo de controle externo quanto a esses temas.

¹⁴ Uma peculiaridade que precisa ser ressaltada é quanto ao reconhecimento por Paulo Oliveira do poder normativo dos RIs legislarem sobre processo foi abstraído em boa parte da expressão “funcionamento dos órgãos jurisdicionais” do art. 96, I, ‘a’ da CF/88. Como visto na seção 2.1, a expressão “jurisdição” é controversa para a sistemática dos Tribunais de Contas, pois essa é uma função classicamente associada pela doutrina ao Judiciário. Por isso, para assumir as conclusões acerca da possibilidade do Regimento Interno dispor sobre processo, é preciso assumir a expressão referida é aplicável também aos Tribunais de Contas.

3. A MIRÍADE DO SISTEMA RECURSAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

3.1. CONSIDERAÇÕES SOBRE A PESQUISA QUANTITATIVA E RESULTADOS GERAIS

A partir do arcabouço normativo indicado no capítulo anterior surgem questões quanto à organização do processo de controle externo. Se o único núcleo processual comum aos Tribunais de Contas nacionais é a Constituição Federal e o desenvolvimento dessas instituições ocorreu sem comunicação institucional entre si, como funciona a organização do processo de controle externo com relação às bases processuais comuns, como as formas de contagem de prazo e o sistema recursal.

A partir dessas inquietações, esse capítulo se propõe a mapear denominadores comuns e questões peculiares no processo de controle externo em análise aos Regimentos Internos (RIs) e às Leis Orgânicas (LOs) de todos os Tribunais de Contas por meio de pesquisa qualitativa¹⁵.

Em razão da extensão dos normativos existentes e da quantidade, foi realizado recorte estratégico na amostragem para analisar especificamente o funcionamento do sistema recursal e da forma de contagem dos prazos, temas de especial interesse para os jurisdicionados submetidos às cortes de contas.

Em seguida, as Leis Orgânicas e os Regimentos Internos utilizados para o estudo foram retirados do site do próprio tribunal e comparados em um primeiro momento entre si, para verificar como a forma de contagem de prazos e o sistema recursal era dividido entre as duas normas.

Assim, as disposições regimentais e legais sobre os temas foram copiladas em uma planilha¹⁶ para facilitar a visualização do material encontrado e, dessa forma, permitir a comparação e o aprimoramento por pesquisas futuras.

Em linhas gerais, observou-se que na maior parte dos tribunais, tanto as leis orgânicas quanto os regimentos internos versam sobre os dois temas procedimentais estudados, a contagem de prazos e o sistema recursal.

¹⁵ Para fins de referenciais, todas as leis, atos normativos e resoluções utilizados pela autora para a pesquisa estão elencados no quadro de normas às fls. 54 a 56 do presente trabalho.

¹⁶ A planilha resultado da pesquisa, que copila as disposições quanto ao tema ora versado está disponível para consulta pelo seguinte link:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1O76AFRISCiEgln6Fu1wlxoi8a2SwX2/edit?usp=sharing&oid=108073943240064381015&rtpof=true&sd=true>.

Da previsão simultânea das mesmas disposições em duas normas diferentes surge dois problemas principais: (i) o aumento da ocorrência de disposições conflituosas dentro do mesmo tribunal e (ii) a repetição desnecessária de disposições no RI, já tratadas na LO, motivo que pode explicar a quantidade expressiva de dispositivos, em especial, nos regimentos internos, que podem atingir mais de 750 artigos (como ocorre no tribunal de contas dos Municípios do Pará).

Por outro lado, há exceções muito bem-vindas, nas quais a sintonia entre o RI e a LO se destaca. Esses exemplos foram encontrados tanto no caso de ambas as normas tratarem sobre um mesmo assunto, com regulamentação do RI de maneira mais detalhada e complementar, sem repetir as disposições da LO¹⁷, quanto com a delegação da Lei Orgânica sobre temas processuais, como prazos, comunicações e recursos ao regimento interno (seja expressa ou tacitamente)¹⁸.

Ainda em linhas gerais, nota-se que a maior parte das leis orgânicas delegam expressamente importantes temas processuais aos regimentos internos, com menções como ‘na forma estabelecida no regimento interno’ ou ‘o regimento interno disporá sobre’, o que pode indicar a existência de um trabalho conjunto entre os tribunais de contas e os poderes legislativos estaduais na construção do sistema processual de controle externo.

Exemplo profícuo que pode explicar essa cooperação são anteprojetos de leis elaborados pelo tribunal de contas, com o intuito de alterar a lei orgânica, e enviados para votação e deliberação do poder legislativo estadual¹⁹.

Por fim, é preciso fazer uma ressalva quanto aos limites desse trabalho em apresentar de modo fidedigno a realidade de todos os Tribunais de Contas. A pesquisa foi realizada a partir da premissa do que entendemos que um jurisdicionado faria ao ser chamado a integrar um processo no âmbito dos tribunais de contas, tendo em conta limites temporais e o fato de que não é especialista nesse ramo do direito.

Nesse contexto, a legislação funciona bem como um primeiro contato com a área jurídica na qual se pretende exercer a atividade de intérprete, pois apresenta as diretrizes iniciais

¹⁷ Com especial destaque para os tribunais de contas do Mato Grosso do Sul, Tocantins, Roraima, Minas Gerais, Goiás, Paraná e do Distrito Federal.

¹⁸ Nesse segmento, o melhor exemplo é o do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, cuja organização da Lei Orgânica é puramente organizacional, assemelhada a leis como a Lei Orgânica da Magistratura e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Assim, como a LO não se pronuncia sobre comunicações, prazos e recursos, tais regimentos cabem aos regimentos internos.

¹⁹ A alteração da contagem dos prazos de dias corridos para dias úteis na Lei Orgânica da corte de contas do estado do Rio Grande do Norte é um exemplo. O tribunal elaborou o anteprojeto, por meio da resolução nº 14/2020, e encaminhou para deliberação do legislativo estadual, que com algumas alterações, aprovou em 2021 por meio da lei complementar nº 464/2012.

necessárias para que haja um mínimo de previsibilidade nos ritos que concretizam o processo (ÁVILA, 1997, p. 606-610 apud OLIVEIRA, P., 2020, p. 12-13).

Contudo, ao longo do trabalho, foram encontradas, em diversas oportunidades, inconsistências entre a lei orgânica e o regimento interno de um mesmo tribunal, embora devessem compor um sistema. Foram mapeados os mesmos recursos com prazos diferentes nas disposições no LO e no RI, recursos previstos em apenas uma das duas normas em vigor, embora ambas tratassem sobre o tema, e a existência de recursos sem hipótese de cabimento.

Para sanar dúvidas, excepcionalmente, entramos em contato com alguns dos tribunais que continham essas curiosas disposições. Em resposta, um tribunal de contas esclareceu que, embora determinada espécie recursal esteja prevista na lei orgânica, nem a LO ou o RI apresentam a hipótese de cabimento ou a indicação de quais os legitimados para interpor o referido recurso. Por essa razão, tal recurso não é aceito pela corte até que seja regulamentado.

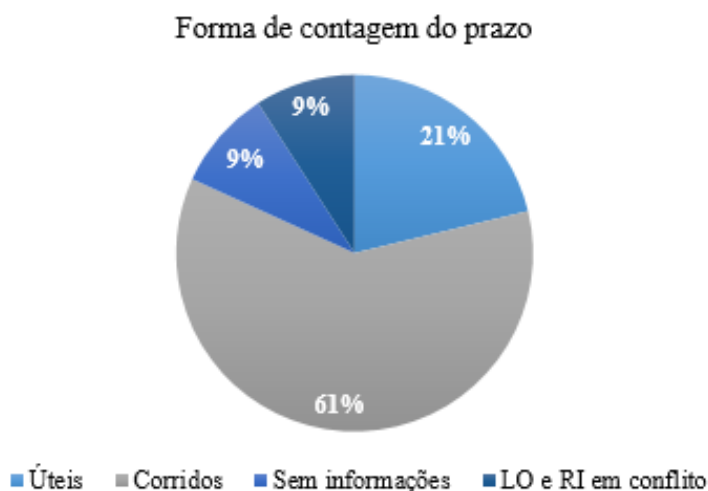
Esse exemplo demonstra a complexidade do tema estudado e indica a existência de pontos cegos que não poderão ser aclarados por essa pesquisa, por motivos temporais e logísticos, e que podem afetar seus resultados.

Estabelecidas essas premissas, passa-se à análise dos resultados específicos da pesquisa. Serão apresentados levantamentos sobre a forma escolhida para a contagem de prazos pelos tribunais de contas (dias úteis ou corridos) e apontamentos sobre os recursos previstos nos tribunais, hipóteses de cabimento, prazos e peculiaridades.

3.2. RESULTADO 1 – LEVANTAMENTO E ANÁLISE DA CONTAGEM DE PRAZOS

A primeira questão analisada foi a forma escolhida pelos tribunais para realizar a contagem de prazos, se em dias corridos ou em dias úteis. Conforme verificado da tabela 1, mais de 60% dos tribunais de contas utiliza dias corridos como parâmetro, entre os quais está o Tribunal de Contas da União. Por outro lado, 21% dos tribunais fez alterações nos seus dispositivos para prever a contagem de prazos nos moldes do Código de Processo Civil de 2015, em dias úteis.

Tabela 1



Fonte: elaboração da autora

A prevalência da contagem em dias corridos pode ser reflexo do princípio da simetria, com previsão no art. 75 da Constituição Federal de 1988 e traduzido no dever constitucionalmente explícito de as cortes de contas estaduais e municipais se espelharem nos mesmos critérios organizacionais previstos pelo TCU para si (MENDES, BRANCO, 2021).

Por outro lado, o movimento de mudança para a contagem de prazos em dias úteis condiz com as iniciativas de alguns Tribunais de Contas, em conjunto com o Instituto Rui Barbosa, em prol da uniformização dos procedimentos. Por meio de reuniões de âmbito nacional, representantes das cortes de contas votam temas processuais, com especial destaque à relação entre o processo de controle externo e a aplicação do Código de Processo Civil.

No último segundo Fórum Nacional de Processualística nos Tribunais de Contas (2017), foram realizadas votações entre representantes de vinte e quatro tribunais de contas nacionais para opinar acerca de vários temas processuais, entre os quais estava a contagem de prazos em dias úteis. Sobre o assunto, 66,6% dos presentes eram contrários à contagem de prazos em dias úteis – um percentual bem semelhante aos 61% dos tribunais que utilizam a contagem de prazos em dias corridos atualmente.

Duas últimas observações precisam ser feitas quanto aos 18% dos tribunais – correspondente a seis tribunais - sobre os quais não foi possível verificar o modelo de contagem de prazos utilizado.

Primeiro, em três tribunais estaduais (Amapá, Goiás e Santa Catarina) não havia qualquer indicação expressa no Regimento Interno ou na Lei Orgânica sobre o modelo utilizado para a contagem do prazo. A conclusão quanto a inexistência de disposição decorreu de dois

critérios: após constatada a inexistência de disposição explícita nas normas analisadas, foi realizada pesquisa no site da corte de contas em busca de atos normativos ou regulamentos que versassem sobre o tema²⁰. Contudo, mesmo após extrapolar os critérios de pesquisa inicialmente propostos com esse segundo passo, nos três tribunais de contas acima não foi possível identificar a forma de contagem de prazo.

Segundo, em outros três Tribunais de Contas estaduais (Mato Grosso, Paraíba e Piauí) há disposições conflitantes entre a Lei Orgânica e o Regimento Interno, em outras palavras, enquanto uma norma previa a contagem em dias úteis, a outra previa a contagem em dias corridos, ambas vigentes e sem indicações de revogação dos dispositivos.

3.3. RESULTADO 2 - ESPÉCIES DO SISTEMA RECURSAL E HIPÓTESES DE CABIMENTO

O segundo aspecto analisado foi quanto ao sistema recursal. No total estão previstas nos Regimentos Internos e nas Leis Orgânicas dez espécies recursais: (a) embargos de declaração; (b) agravo; (c) recurso ou ação de revisão ou rescisão; (d) recurso ou pedido de reexame; (e) recurso ou pedido de reconsideração ou de revista, também chamado de apelação; (j) recurso ordinário (f) recurso inominado ou administrativo; (g) embargos infringentes; (i) embargos de liquidação; e (h) reclamação.

Uma relevante observação é a de que nenhum dos Tribunais possui previsão para todas as espécies recursais. Ademais, os primeiros cinco recursos (a) a (e) estão elencados no sistema recursal do Tribunal de Contas da União e são os recursos com maior incidência no microsistema recursal tribunais de contas. Provavelmente, em razão do princípio constitucional da simetria.

Segundo, importa consignar que uma mesma nomenclatura é correntemente utilizada para designar recursos distintos, com diferentes hipóteses de cabimento. E não só entre os diferentes tribunais de contas, mas também dentro do microsistema recursal de um mesmo

²⁰ A partir dessa nova pesquisa, foi possível encontrar os critérios de contagem de prazo utilizados nos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Norte (Lei complementar nº 684/2021) e de São Paulo (Comunicado GP Nº 08/2016). No primeiro tribunal, a versão copilada da Lei Orgânica, disponibilizada no site do tribunal, está atualizada até 2015, embora existam alterações posteriores. No caso do tribunal de contas de São Paulo, o ato normativo aprovado que altera o critério de contagem de prazo para dias úteis não altera o Regimento Interno ou a Lei Orgânica, embora os complementa.

tribunal de contas, em meio a divergências entre os dois diplomas protagonistas nas disposições processuais.

Esse é o caso dos recursos de revisão no Tribunal de Contas do Estado do Alagoas. Se por um lado, a Lei Orgânica descreve um recurso com natureza rescisória contra as decisões definitivas do tribunal, interposto no prazo de cinco anos e sem efeito suspensivo, de outro o Regimento Interno prevê um recurso homônimo interposto no prazo de noventa dias, com efeito suspensivo e em face de decisões transitadas em julgado.

A insegurança causada pelo descompasso entre as normas processuais analisadas pode ser demonstrada por um curioso caso, analisado pelo Superior Tribunal de Justiça, na ação penal nº 830/DF, no qual um conselheiro do referido tribunal de contas foi condenado por produzir declaração falsa e atestar que o recurso de revisão interposto pelo ex-Prefeito do Município de Joaquim Gomes, em face de parecer prévio emitido sobre as contas do ex-prefeito, possuía efeito suspensivo e, por isso, ele não poderia ser processado até o trânsito em julgado daquele recurso. Tal declaração foi apresentada à Câmara Municipal para suspender o julgamento das referidas contas pelo Legislativo local. Contudo, o recurso foi interposto pelo ex-prefeito mais de quatro meses após o julgamento das contas, ou seja, pelo menos trinta dias após o prazo previsto para o recurso de revisão que possui efeito suspensivo, previsto no regimento interno (BRASIL, 2019).

Percebe-se, então, que a nomenclatura das espécies recursais não é um critério perfeito para analisar o sistema recursal dos tribunais de contas nacionais. Contudo, para os propósitos dessa pesquisa, é uma forma eficiente para demonstrar a problemática causada pela falta de sistematicidade na organização dos recursos no processo dos tribunais de contas.

Há recursos que estão previstos na maior parte dos tribunais de contas com hipóteses de cabimento relativamente semelhantes.

É o caso dos embargos de declaração, previstos em 32 dos 33 tribunais de contas²¹ com pouquíssimas variações em termos de hipóteses de cabimento – às clássicas hipóteses de obscuridade, omissão, contradição e erro material acresce-se a dúvida (estados do Tocantins, Acre, Paraná, São Paulo). A média aritmética entre os prazos para sua interposição é de 9,8 dias²², com prevalência do prazo de 10 dias e variações entre cinco, dez, quinze e trinta dias.

²¹ O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia é o único que não prevê os embargos de declaração. A hipótese de recorribilidade com o fim de correção de eventuais omissões, contradições e obscuridades é atribuída para o recurso de agravo (art. 318 do Regimento Interno).

²² Para esse cálculo foram retirados os tribunais que previam prazos diferentes na LO e no RI para o mesmo recurso e o tribunal que não utilizava o recurso. Assim, a média foi calculada como a somatória dos prazos previstos, divididos pela quantidade de tribunais que previam o recurso, selecionada pelos critérios explicados acima. Foram ignoradas as diferenças entre a contagem de prazos em dias úteis e corridos para a realização dessa média.

Além disso, possuem previsão de efeito suspensivo e rito simplificado, geralmente com a dispensa da apresentação de contrarrazões e das manifestações da área instrutiva e do Ministério Público de Contas, bem como pode ser vedada a juntada de documentos na sua interposição.

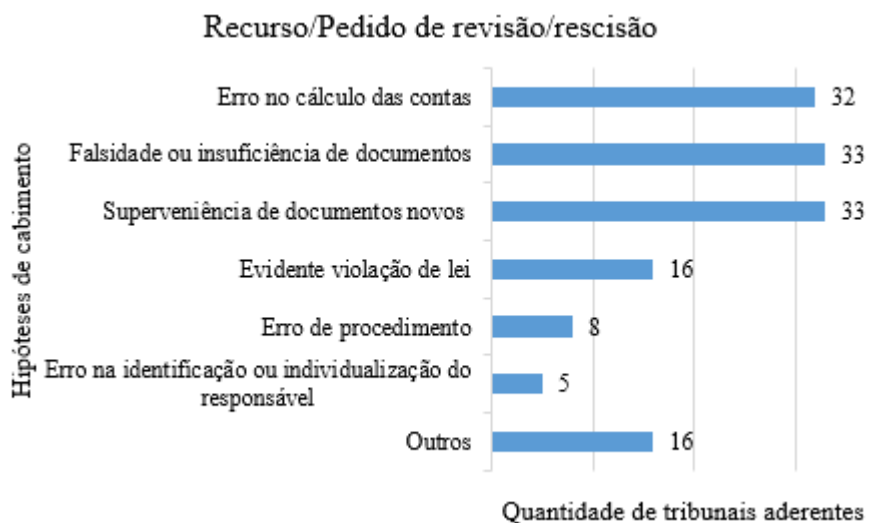
Também o agravo é recurso recorrente nos RIs e LOs, previsto em 84,8% das cortes de contas. Dessa amostra, em 35,7% dos tribunais o recurso de agravo está previsto exclusivamente no Regimento Interno, o que demonstra o poder normativo processual desse diploma para o processo de controle externo.

Ademais, a hipótese de cabimento mais comum para esse recurso é o enfrentamento dos pronunciamentos (despacho e/ou decisão) proferidos monocraticamente pelo Presidente do Tribunal, pelos Presidentes das Câmaras ou pelo Relator. O prazo mais recorrente para sua interposição é de 5 dias, com variações entre três, cinco, dez e quinze dias.

Uma outra figura recorrente, mas que possui previsão em todos os tribunais de contas, é um meio de impugnação com natureza semelhante à ação rescisória no processo judicial – tratado ora como recurso ora como meio de impugnação. A nomenclatura varia no uso dos termos ‘rescisória’ e ‘revisão’ para designá-la. E, ao contrário dos outros recursos, é característico dessa impugnação o prazo para sua apresentação, que varia entre dois (57,6%) e cinco anos (42,4%), somente.

As hipóteses de cabimento também são relativamente constantes. Como fica visível da tabela 2, as hipóteses de cabimento mais comuns desse meio de impugnação são, com pequenas alterações de texto, falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida (100%), na superveniência de documentos novos que alterem a conclusão a que chegou a decisão recorrida (100%) e erro de cálculo nas contas prestadas (97%). Essas são as três hipóteses de cabimento para o recurso correspondente no TCU, fato que evidencia novamente a observância pela maior parte dos tribunais de contas do princípio da simetria.

Tabela 2



Fonte: elaboração da autora.

Acrescenta-se, ainda, às hipóteses de cabimento mais usadas, embora não previstas no TCU, a evidente violação literal de lei (48,5%), o erro de procedimento que tenha suprimido o exercício do contraditório e da ampla defesa, gerando nulidade absoluta (como, por exemplo, a ausência de citação do responsável) (24,5%) e o erro na identificação ou individualização do responsável (15,1%).

Destaca-se, ainda, que nas disposições legais da corte de contas do Estado de Alagoas há, atualmente, três formas de impugnação que podem ser apresentadas para impugnar decisões definitivas transitadas em julgado. A primeira chama-se ‘recurso de revisão’, está previsto exclusivamente na lei orgânica e possui todas as características de um pedido de revisão como os dos demais tribunais de contas (ausência de efeito suspensivo, prevê as quatro hipóteses de cabimento principais desse recurso e prazo de cinco anos). A segunda é chamada ‘recurso de rescisão’, está prevista exclusivamente no regimento interno e diverge da primeira porque possui prazo de dois anos e em suas hipóteses de cabimento não está previsto em face de erro material nas contas. A última previsão é a mais dissonante, pois é interposta no prazo de noventa dias do trânsito em julgado da decisão, possui efeito suspensivo e é cabível em face de divergência entre a decisão recorrida e a decisão de Plenário em caso análogo, em caso de erro material e se o teor do acórdão estiver em desacordo com as notas taquigráficas – mas é nomeado de ‘recurso de revisão’ pelo regimento interno.

Além disso, outra curiosidade verificada é o fato de que o tribunal de contas do estado de São Paulo prevê dois meios de impugnação de decisões definitivas transitadas em julgado com fundamentos semelhantes, a ação de revisão e a ação de rescisão. A diferença está na

natureza das decisões recorridas, pois o primeiro é utilizado para enfrentar as decisões transitadas em processo de tomada de contas, enquanto o segundo, subsidiário ao anterior, é usado para impugnar as demais deliberações transitadas em julgado e não abrangidas nas hipóteses de cabimento daquele outro.

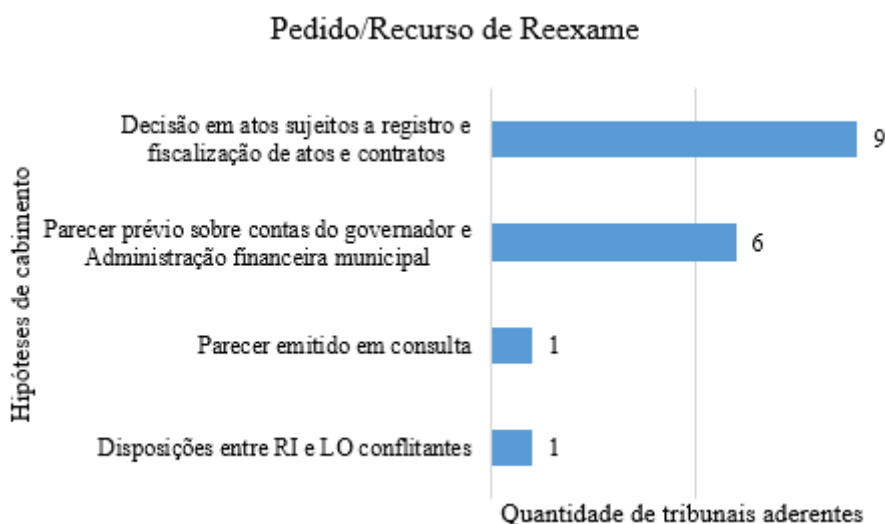
Por fim, anota-se que existe uma outra figura com nomenclatura semelhante, cujas hipóteses de cabimento destoam completamente das hipóteses acima. É o caso do ‘recurso de revisão’ na corte de contas do Paraná, que possui prazo de quinze dias, efeito suspensivo e é interposto em face de acórdão do Tribunal Pleno em diversas hipóteses, não relacionadas com as hipóteses previstas nos demais tribunais.

No mesmo sentido está o ‘pedido de revisão’ de parecer prévio, previsto no tribunal de contas do estado do Mato Grosso, interposto em face de parecer emitido pelo tribunal que contenha erro material ou de cálculos, em até sessenta dias do recebimento do parecer pelo poder legislativo, desde que seja interposto antes do julgamento das contas por aquele poder.

O terceiro recurso que mais aparece é o pedido ou recurso de reexame (51,5%). De modo uníssono, os tribunais de contas atribuem efeito suspensivo a esse recurso, que atingirá somente aqueles itens impugnados pelo recorrente. Além disso, o prazo mais cobrado para seu cabimento é de trinta dias, com variações entre quinze e trinta dias.

Conforme a tabela 3, há três possíveis hipóteses de cabimento: em face de decisão proferida em processos relativos a atos sujeitos registro e fiscalização de atos e contratos – hipótese mais aderente aos tribunais e também prevista no TCU (53%); em face de parecer prévio sobre as contas do governador e da Administração Pública Municipal (35,3%); e contra parecer emitido em consulta (5,9%).

Tabela 3



Fonte: elaboração da autora.

O último recurso previsto no TCU, com adesão em 72,7% dos tribunais de contas nacionais, é o recurso (ou pedido) de reconsideração (ou de revisão). O prazo mais recorrente para sua interposição é de 15 dias, embora varie entre quinze, trinta e noventa dias.

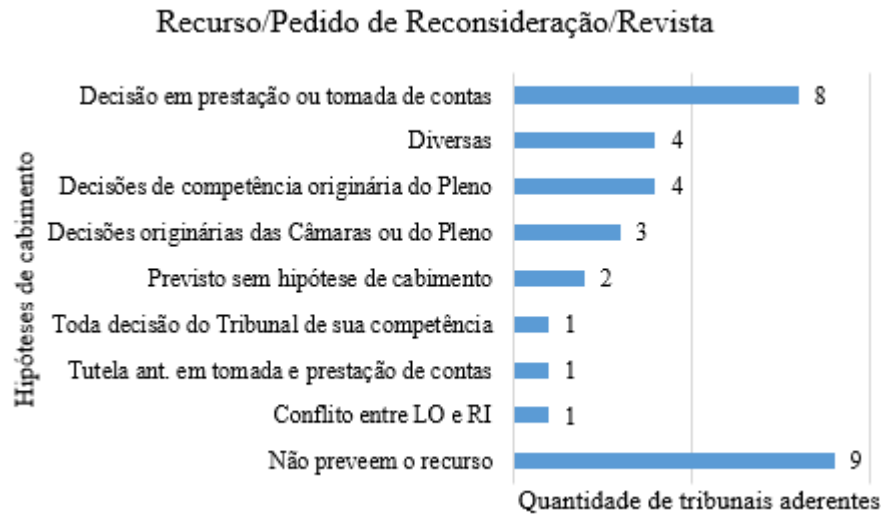
Em comparação com os recursos acima, essa espécie recursal possui ampla variação de hipóteses de cabimento, conforme demonstra a tabela 4. Isso dificulta ainda mais sua aderência, sendo utilizado principalmente para recorrer de decisões definitivas em prestação ou tomada de contas (33,3%).

Em seguida, esse mesmo recurso é previsto para recorrer de decisões definitivas de competência originária do Tribunal Pleno (16,6%) e em face de decisões de competência originária das Câmaras e do Pleno (12,5%). Há tribunal com hipótese de cabimento mais genérica, que prevê sua interposição para impugnar toda e qualquer decisão proferida pelo Tribunal em matéria de sua competência, bem como tribunais que preveem um cabimento mais específico, em face das mais variadas decisões, tais como as proferidas em prestação de contas, em julgamento de denúncias e representações, e em julgamento de processos administrativos disciplinares contra servidores do quadro de pessoal do tribunal.

Entre os recursos até então apresentados, esse é o que possui a menor previsibilidade quanto à sua hipótese de cabimento, cabendo ao jurisdicionado ou ao seu representante, o dever de conhecer tanto a Lei Orgânica quanto o Regimento Interno do tribunal para exercer seu direito à ampla defesa com eficiência. A mera menção a nomenclatura recurso de reconsideração não remete à nenhuma hipótese de cabimento em específico.

Entretanto, há circunstâncias que exigem maior diligência por parte do jurisdicionado, como, por exemplo, o contato com a área instrutiva competente pela análise dos recursos. No caso do Tribunal de Contas do Acre, por exemplo, as hipóteses de cabimento para esse recurso são diferentes na LO e no RI. No primeiro, a previsão do recurso é para impugnar decisões de competência originária do Tribunal Pleno (art. 68); no segundo, seu cabimento confronta decisões e pareceres do Tribunal Pleno e das Câmaras (art. 157), em um alargamento considerável com relação à lei orgânica. Logo, não é possível saber com precisão a hipótese de cabimento do recurso, mesmo após da leitura das duas principais normas sobre o assunto.

Tabela 4



Fonte: elaboração da autora.

A partir de então, como as espécies recursais apresentadas a seguir foram criadas pelos Estados e Municípios, não há necessidade de observância do princípio da simetria, conseqüentemente, as espécies recursais serão cada vez menos aderidas pelos tribunais e terão hipóteses de cabimento menos coincidentes.

São cinco os principais recursos criados pelos tribunais de contas nacionais que não possuem correspondência no Tribunal de Contas da União: o recurso ordinário, o recurso inominado ou administrativo, os embargos infringentes, os embargos de liquidação e a reclamação.

Embora esses recursos não estejam previstos em todos os tribunais, quando não previstos, suas hipóteses de cabimento geralmente estão abrangidas em outra espécie recursal já prevista.

No primeiro caso, o recurso ordinário está previsto em 36,4% dos tribunais e não há qualquer uniformidade nas suas hipóteses de cabimento. Pode ser cabível de decisões das Câmaras, Tribunal Pleno, decisões monocráticas, em processos de parecer prévio, denúncias e representações, em decorrência de conflito com outro acórdão, entre diversas outras hipóteses.

Situação contrária é observada no recurso administrativo, também chamado de recurso inominado, ou simplesmente um recurso ao qual não foi atribuído nome, presente somente no RI ou na LO do tribunal.

Previsto em 21,2% dos tribunais, esse recurso transita entre o controle externo e o controle interno do tribunal, sendo que a maior parte da amostragem de tribunais que o prevê, entendem ser cabível em face de decisões e atos administrativos do Presidente (sejam elas

administrativas ou relativas a processos de controle externo, como na admissibilidade de recursos) (57,1%).

O restante das hipóteses engloba o desafio de decisões em face do entendimento firmado na jurisprudência de outros tribunais (14,3%), decisões das Câmaras em processos de consulta (14,3%) e decisão proferida em face de medida cautelar (14,3%). Ainda, observa-se que sua hipótese é excepcional e só é prevista nos casos de ausência de outro recurso legalmente previsto.

Os embargos infringentes são uma previsão de seis tribunais de contas (18,1%) e, apesar de não manter a uniformidade com relação à nomenclatura, preveem um recurso diverso do recurso de embargos de declaração, em regra com o intuito de impugnar decisões não unânimes do Plenário (16,6%) ou nas quais haja divergência com a jurisprudência das Câmaras ou a do Tribunal Pleno (66,6%).

Os embargos de liquidação, previstos apenas no tribunal de contas do estado do Paraná, merecem ser mencionados por apresentam hipótese de cabimento não especificada em outro tribunal – cabível em face de decisão que julgar a liquidação das contas prestadas no prazo de cinco dias.

A última espécie recursal é a reclamação, prevista em 24,2% dos tribunais de contas²³. Fazemos a ressalva de que esse meio de impugnação é diferente da reclamação enviada por meio das ouvidorias, prevista em muitos mais tribunais como meio de manifestar uma insatisfação com o serviço público prestado. O cabimento desse recurso está relacionado a pedido de correção de erro em ata da sessão de julgamento (37,5%), impedir descumprimentos a dispositivo regimental (12,5%), o enfrentamento de situações que impeçam ou dificultem o contraditório (12,5%) e a ampla defesa ou para garantir o cumprimento das determinações do tribunal de contas (12,5%).

Apenas dois tribunais de contas o preveem formalmente como uma espécie recursal (dos Municípios do Goiás e do Estado da Bahia) – os demais o preveem exclusivamente em dispositivo do regimento interno (75%), sem previsão na lei orgânica, e apartado do rol de recursos.

É possível extrair algumas conclusões parciais de tais resultados. A primeira é a de que o sistema recursal nos tribunais de contas é muito variável, especialmente quanto às

²³ Fazemos a ressalva de que as reclamações que não podem ser interpostas pelos jurisdicionados e que se relacionam exclusivamente com o procedimento administrativo de reclamação para ouvidorias acerca da insatisfação com um serviço público prestado pelo tribunal não foram contabilizadas na porcentagem, porque escapam ao objetivo do presente trabalho que é o estudo dos meios de impugnação no processo de controle externo.

hipóteses de cabimento, prazos para interposição dos recursos, nomenclatura e forma de contagem dos prazos. Poucos recursos são reconhecíveis apenas pela mera menção ao nome, como funciona no processo judicial.

Segundo, as divergências entre os recursos não se restringem à comparação entre os tribunais de contas nacionais, mas também atingem o sistema recursal interno dos tribunais, de modo que, em alguns casos, é possível verificar certa dificuldade para abstrair hipóteses de cabimento ou prazos recursais apenas da leitura conjunta entre as principais normas processuais da corte de contas analisada. Isso dificulta a categorização dos recursos no processo de controle externo como um 'sistema'.

A partir dessas conclusões, será possível passar ao último passo da análise do sistema recursal no processo de controle externo, referente a relação entre os resultados verificados na pesquisa e suas implicações na segurança jurídica, como será verificado no próximo capítulo.

4. INSEGURANÇA JURÍDICA NO SISTEMA RECURSAL DO CONTROLE EXTERNO

Nesse capítulo serão analisadas as conclusões encontradas no capítulo anterior, acerca do sistema recursal dos tribunais de contas, à luz das características que a doutrina especializada atribui para a segurança jurídica.

A segurança jurídica é conceituada por José Afonso da Silva (2013, p. 789) como a *“garantia de estabilidade e certeza dos negócios jurídicos, de sorte que as pessoas saibam de antemão que, uma vez envolvidas em determinada relação jurídica, esta mantém-se estável”*.

Sua importância é evidente, pois constitui a própria existência do Direito, cujas bases são compostas pela certeza e pela previsibilidade das relações jurídicas (CAVANCANTI FILHO, 1964, p. 17 apud NUNES, 2010, p. 81). Ademais, a função precípua da ordem jurídica é assegurar segurança por meio da previsibilidade dos pressupostos sob os quais a coação poderá ser exercida, em busca da pacificação social (KELSEN, 2015, p. 40-41).

Em perfeita sintonia com os entendimentos acima, o processo será entendido como um *“método para o exercício de um poder”* (DIDIER JUNIOR, 2021, p. 21) e, por essa razão, intrinsecamente ligado à segurança jurídica.

Ao dissertar sobre segurança jurídica dos atos jurisdicionais, Marinoni (2004) ressalta duas características que a compõem: a previsibilidade e a estabilidade.

A estabilidade se relaciona com a manutenção de uma definitividade, provisória, que assegure ao Direito a característica de permanência. Por outro lado, a previsibilidade é definida como a capacidade de transmitir ao destinatário da norma os efeitos produzidos por sua atuação e as consequências decorrentes (MARINONI, 2004).

Para Oliveira (2018, p. 113-119), um direito processual dotado de segurança jurídica é composto por clareza normativa e previsibilidade da forma com que os direitos serão tutelados.

Nesse trabalho abordaremos dois aspectos da segurança jurídica: a cognoscibilidade das normas, que engloba o conceito de clareza, e sua previsibilidade.

Com relação à capacidade de compreensão da norma jurídica, comumente tratada pelo termo cognoscibilidade, pode ser definida como a capacidade dos cidadãos de ter acesso livre ao aparato material e intelectual que permitam a compreensão da norma (ÁVILA, 2016, p. 140).

Anota-se que esse aspecto não está ligado somente à norma jurídica no sentido de formal. Isso porque, se por um lado, o grau de certeza conferido por meio da simples leitura de uma norma é baixo, por outro, a interpretação jurídica exerce importante papel de definição de conceitos indeterminados, com especial atenção à doutrina e à jurisprudência, e se aproxima

mais de uma visão realista de previsibilidade do que o texto normativo em si, em decorrência da riqueza interpretativa da linguagem (ÁVILA, 2016, p. 268).

Contudo, como ressaltado em outras oportunidades nesse trabalho, o ordenamento jurídico positivo é um ponto de partida essencial para conhecer o Direito (OLIVEIRA, 2021, p. 13), especialmente em uma área jurídica que não possui jurisprudência em comum e é pouco estudada nos cursos jurídicos, como acontece com o processo de controle externo (LIMA, 2019, p. 19).

Dessa forma, uma primeira crítica que pode ser tecida quanto à segurança jurídica no processo de controle externo está relacionada a crítica também tecida sobre os procedimentos no direito administrativo. Isso porque, de maneira semelhante aos tribunais de contas, os procedimentos administrativos são regulados por diversos atos normativos infralegais, simultaneamente.

Sobre o assunto, a doutrina aponta que existência de uma multiplicidade de fontes normativas para tratar de um mesmo assunto dificulta os sujeitos submetidos àquele procedimento a encontrar o bloco normativo vigente (MARRARA, 2014, p. 49), tal qual acontece no controle externo, por exemplo, no caso das previsões normativas de prazos conflituosas entre lei estadual, regimento interno, resoluções ou outros atos normativos.

Essa situação confronta diretamente a cognoscibilidade do direito, aspecto essencial da segurança jurídica, na medida em que dificulta o acesso do responsável à norma vigente, ou seja, à norma aceita pela jurisprudência do tribunal e aplicável a sua situação concreta, em meio a uma miríade de leis, atos normativos e jurisprudência.

Nesse sentido, as bases para a calculabilidade do direito repousam necessariamente, mas não somente, sobre as regras materiais e procedimentais dispostas nas normas (ÁVILA, 2016, p. 271-272). Ainda mais se tomarmos em consideração a assimetria das relações entre cidadãos e a Administração Pública, detentora do monopólio do uso da força, e a necessidade de proteção contra abusos conferida ao cidadão pelo princípio da legalidade.

Ressalte-se, ainda, que todos os esforços despendidos pelos sujeitos submetidos aos tribunais de contas para encontrar a norma vigente deverão ser exercidos com limite temporal, sem obrigatoriedade de assistência jurídica e em um contexto de inversão do ônus da prova, segundo o qual cabe ao gestor a comprovação da regular aplicação dos recursos públicos utilizados (LIMA, 2019, p. 28-31).

Ademais, a segurança jurídica também exige clareza nas normas, ou seja, que estejam redigidas em termos compreensíveis e destituídos de contradições, mesmo quando analisadas em conjunto, como um sistema (CANOTILHO, 2003).

Não se ignora o contexto em que surgiram os tribunais de contas, em tempos diferentes, isolados uns dos outros e sem comunicação institucionalizada entre si, conforme tratado no tópico 2 desse trabalho.

Entretanto, é preocupante o quadro apresentado no capítulo precedente, no qual restou comprovada a inconsistência de disposições normativas em um mesmo sistema, tais como a previsão de prazos diferentes para a mesma espécie recursal, hipóteses de cabimento diferentes para a mesma nomenclatura de dado recurso e formas diametralmente opostas de contar o prazo em um mesmo tribunal.

Como bem ressaltado por Oliveira (2020, p. 42), é impossível pensar em um processo seguro que não garanta um conjunto normativo compreensível por seus destinatários e coerente, tanto do ponto de vista do dispositivo analisado individualmente quanto de uma análise do sistema em conjunto. No caso do controle externo, seguro seria um sistema unívoco e coerente da perspectiva externa, como sistema processual, e da perspectiva interna do ‘microsistema’ normativo de cada tribunal de contas – composto por lei orgânica, regimento interno e demais atos normativos expedidos pelo tribunal.

Em determinadas situações, a falta de clareza das normas de processo de controle externo é reconhecida pelo próprio tribunal que, em razão da inconsistência, desemboca no cerceamento do leque de opções para o exercício do direito de defesa pelo jurisdicionado²⁴.

A segurança jurídica também é relacionada por Ávila (2016, p. 276) como um dever de garantia aos cidadãos de responsabilidade dos três poderes e inclui o poder Legislativo, a quem incumbe assegurar a criação de obrigações e deveres por meio da edição de leis, em observância às regras para a produção normativa previstas constitucionalmente.

Assim, em mais uma oportunidade, relaciona-se segurança jurídica a regras de procedimento. E não poderia ser diferente, já que no Estado Constitucional de Direito a legitimação do uso da força, principalmente por entes imparciais, como o Judiciário, se relaciona com a obediência a regras e procedimentos previamente previstos (KRIELE, 2009).

Nesse contexto, interessa mencionar a controversa legitimação dos tribunais de contas para a elaboração de anteprojetos para edição de sua lei orgânica, de competência do poder Legislativo estadual, municipal ou federal – competência atribuída a si, muitas vezes, pelos regimentos internos elaborados por eles próprios.

²⁴ É o que ocorreu no Tribunal de Contas do Ceará no âmbito do Processo nº 15187/2019-0, no qual restou decidido pelo Plenário que o recorrente não poderia ter utilizado o recurso interposto porque, apesar de previsto na Lei Orgânica, não possui previsão de hipótese de cabimento, prazo recursal e não indica os legitimados para sua interposição, razões que não permitem o uso de tal recurso até sua regulamentação. Disponível em: [blob:https://www.tce.ce.gov.br/3e0f5f99-064c-4e21-94e4-c7235c9eca6f](https://www.tce.ce.gov.br/3e0f5f99-064c-4e21-94e4-c7235c9eca6f). Acesso em: 13 set. 2022.

Apesar dessa ser uma praxe nas cortes de contas estaduais - vide o exemplo da proposição de alteração da lei orgânica por meio de anteprojeto no tribunal de contas do estado do Rio Grande do Norte por meio da resolução nº 14/2020, acatada pela Assembleia Legislativa daquele estado - essa é uma atribuição controversa.

Tanto é assim que o Tribunal de Contas da União negou a continuidade de projeto de lei que estabeleceria parâmetros mínimos para o processo de controle externo, entre outros fundamentos, porque entendeu que, se o processo prosseguisse, estaria eivado de inconstitucionalidade por vício formal, uma vez que não há previsão constitucional que atribua ao TCU a competência para propor projetos de lei sobre direito processual (BRASIL, 2012).

Logo, pelo princípio da simetria, é possível depreender que os tribunais de contas não possuem a competência para propor projetos de lei, ou os anteprojeto, ao legislativo acerca projeto de competência do próprio legislativo.

Agrava ainda mais esse quadro a existência da discussão doutrinária, apresentada no tópico 2 desse trabalho, sobre a natureza jurídica do controle externo, se procedimental ou processual. Essa discussão impacta diretamente a questão, porque as competências para elaboração de leis que versem sobre direito processual são de responsabilidade privativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal), enquanto a elaboração de leis sobre procedimentos em matéria processual é de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XI, da Constituição Federal).

Assim, mesmo com a existência de regras constitucionais que instruem o legislativo na edição de normas, subsiste dúvida quanto à possibilidade de os legislativos estaduais legislarem sobre controle externo. Entretanto, tendo em vista da omissão do legislativo federal na edição de uma norma aplicável a toda a instituição de controle externo nos tribunais de contas do país, essa foi a solução encontrada pelos tribunais para garantir seu funcionamento.

Mesmo partindo do pressuposto de que a natureza do conjunto de ritos promovidos no controle externo é de procedimento e, portanto, o legislativo estadual poderia elaborar lei sobre o funcionamento da matéria, há quem entenda que fere a separação de poderes o ato de delegação, por parte do legislativo infraconstitucional, de sua competência para legislar sobre procedimento aos tribunais de contas (CHAVES, 2020, p. 12). Por essa leitura, todas as disposições nas leis orgânicas acerca dos ritos para funcionamento do controle externo aos RIs, assim como as disposições dos regimentos sobre o assunto, seriam inconstitucionais.

Assim, mesmo quanto às competências para legislar sobre controle externo há implicações na segurança jurídica.

Portanto, com fundamento nas características da clareza e cognoscibilidade, é possível afirmar que há violações à segurança jurídica na atual configuração do processo de controle externo que precisam ser enfrentadas para assegurar com plenitude as garantias dos cidadãos submetidos ao julgamento dos tribunais de contas.

No capítulo seguinte, serão apresentadas, de maneira não exaustiva, diversas iniciativas perpetradas ao longo dos anos pelos atores ligados ao controle externo, com o objetivo de atingir a harmonização e dar sistematicidade ao processo de controle externo no país.

5. PROPOSTAS PARA HARMONIZAR A ATUAÇÃO DO TRIBUNAIS DE CONTAS NACIONAIS

Há um consenso entre os atores relacionados com o controle externo no sentido de que é urgente a necessidade de harmonizar a atuação dos Tribunais de Contas nacionais e pelas mais variadas razões: a ineficiência e ineficácia da sua atuação (MIOLA, 2011), a fragilidade na segurança jurídica, ausência de isonomia no tratamento dos responsáveis, a dificuldade de aprimoramento do processo de controle externo (COUTINHO, 2016), a aplicação de entendimentos conflitantes etc. (RODRIGUES, ARAÚJO, 2020).

Contudo, há divergências quanto à solução que melhor atenderia a demanda pela constituição de um sistema de controle externo. Por essa razão, importa ao presente trabalho elencar as propostas aventadas pelos mais diversos atores para aprimorar o sistema de controle externo, com especial atenção, mas não exclusivamente, as propostas apresentadas com o intuito de unificação processual e harmonização da atuação dos Tribunais de Contas nacionais como um sistema integrado por um órgão externo de controle.

Um dos primeiros registros encontrados foi a menção feita pelo Conselheiro Salomão Ribas Junior à meados dos anos 2000, quando o Professor Diogo de Figueiredo coordenou, junto à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, a elaboração de um manual de boas práticas para os Tribunais de Contas. A ideia foi abandonada por falta de adesão por parte dos Tribunais de Contas (ATRICON et al., 2013).

No ano de 2007, surgiram três propostas de emenda à constituição, duas na Câmara dos Deputados e uma no Senado, com o intuito de criar um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas – CNTC, semelhante ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público.

A primeira delas, a PEC 28/2007, apresentada pelo então deputado federal Antônio Vital do Rêgo Filho (PMDB/PB), propõe, em sua redação inicial, a criação do CNTC sob a justificativa de resgate à credibilidade e a confiança nas instituições de controle externo. No que tange à harmonização na atuação, o Conselho teria funções de integração, no sentido de zelar pela autonomia dos Tribunais de Contas e pelo cumprimento de suas determinações; apreciar a validade dos atos administrativos dos Tribunais de Contas; e receber reclamações contra membros dos Tribunais de Contas, com possibilidade de avocar processos disciplinares em curso ou rever aqueles julgados há menos de um ano.

A segunda proposta, a PEC 146/2007, do então deputado federal Jackson Barreto (PMDB/SE), propôs a criação de um CNTC com funções muito semelhantes à PEC 28/2007,

com algumas divergências quanto à composição do Conselho e a sua competência para apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados pelos Tribunais de Contas, em vez da apreciação de validade dos atos prevista na proposta anterior. Em razão de sua semelhança, em 2009, essa PEC foi apensada à PEC 28/2007 e suas proposições foram discutidas em conjunto.

As duas PECs foram discutidas em audiências públicas na Câmara dos Deputados com a participação de atores relevantes para a discussão, tais como o presidente do TCU, os presidentes de diversos Tribunais de Contas municipais e estaduais e presidentes da ATRICON, da Associação Nacional do Ministério Público de Contas - AMPCON e do Instituto Rui Barbosa - IRB.

Segundo o parecer da Comissão Especial, todos os atores que participaram das audiências concordaram com a criação de um Conselho como o sugerido na proposta, bem como com a elaboração de norma que padronize procedimentos e definições utilizadas no processo de controle externo. As discordâncias estavam centradas na composição do Conselho e no protagonismo dado ao TCU na composição do CNTC na primeira redação da proposta.

Ao final das discussões na Comissão Especial, foram incorporadas à proposta sugestões de outros parlamentares, entre elas, a criação do inciso XXX no art. 22 da Constituição Federal para que a União passe a ter competência para legislar sobre normas gerais de organização e processo dos Tribunais de Contas e competência de seus membros.

Após aprovação pelo Relator da proposta final com alterações, a PEC obteve até o momento vinte e um pedidos de inclusão em pauta, tendo o último pedido ocorrido em 08.02.2017, mas ainda sem previsão de inclusão na pauta do Plenário do Congresso Nacional para votação.

A terceira é a PEC 30/2007, proposta pelo Senador Renato Casagrande (PSB/ES) a pedido da Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil – FENASTC. Ela atribui ao CNTC, além das disposições também previstas nas duas PECs anteriores, o dever de zelar pela autonomia do Sistema de Controle Externo e pelo cumprimento das leis orgânicas e regimentos internos dos Tribunais de Contas.

Essa foi a primeira proposta que previu textualmente o tratamento dos Tribunais de Contas como um sistema integrado, bem como fez menção à obediência das normas elaboradas pelos próprios Tribunais de Contas – o que aparenta diminuir a possibilidade da elaboração de uma norma processual de caráter nacional. Em 2014, a proposta foi arquivada ao final da legislatura.

Com as propostas para criação de um Conselho Nacional para os Tribunais de Contas em andamento, o próximo passo seria a elaboração da Lei Nacional de Processo de Controle Externo para unificar o processo dos Tribunais de Contas em todo o país.

Assim, em 2008, a ATRICON apresentou junto ao Tribunal de Contas da União um anteprojeto de Lei Nacional do Processo de Fiscalização dos Tribunais de Contas que foi abordada nos autos do Processo Administrativo nº 009.708/2008-3. Com o objetivo de harmonizar os procedimentos processuais para os Tribunais de Contas brasileiros e implantar um sistema de controle, o anteprojeto se propôs a apresentar um “conjunto de regras básicas aplicáveis de forma indistinta a todos os organismos de controle” (BRASIL, 2008, p. 2).

Durante sua tramitação, o projeto recebeu diversas críticas e sugestões para seu aprimoramento, pois, embora apresentasse um conteúdo básico aplicável ao processo de controle externo, padecia de obstáculos relevantes, como apontado pelas contribuições ao longo do processo, tais como a ausência de previsão de prazos para a interposição de recursos, a previsão irrestrita de atribuição de efeito suspensivo a todos os recursos no ato de sua interposição, a existência de mais de um recurso para desafiar os mesmos pronunciamentos, entre outros.

O processo terminou com o Acórdão do Plenário nº 2160/2012, no qual o TCU determinou o arquivamento do processo e o encaminhamento das contribuições à ATRICON para tomar as providências necessárias junto aos sujeitos que detém competência para propor o projeto de lei (BRASIL, 2012).

Em suas razões, o Plenário entendeu, com fundamento em parecer da Consultoria Jurídica do TCU – Conjur, que o TCU não é parte legítima para propor projeto de lei que estabeleça normas de direito processual e, por essa razão, eventual projeto apresentado seria formalmente inconstitucional por vício de iniciativa. Mesmo que assim não fosse, não seria razoável ao TCU apresentar projeto sobre matéria processual a ser aplicável a todas as cortes de contas, vez que não há hierarquia entre os tribunais de contas do país.

Em seu voto, o Relator Ministro José Mucio Monteiro, ressaltou ainda que entre as propostas de emenda à Constituição (PECs 28 e 30/2007) existentes foi incluída uma proposta de atribuir à União a competência de legislar acerca de normas processuais a serem observadas pelos Tribunais de Contas nacionais, o que ressaltaria a impossibilidade à época de se aprovar uma lei processual para o controle externo.

No ano de 2013, foram apresentadas mais duas propostas de emenda à constituição.

A PEC 06/2013, de autoria do Senador Eduardo Amorim (PSC/SE), que também propôs a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, com atribuições muito

semelhantes àquelas previstas nas PECs 28/2007, 30/2007 e 146/2007. Essa acrescia três funções com relação às PECs anteriores.

Em primeiro lugar, a previsão de que os atos regulamentares expedidos pelo CNTC teriam condição de “norma nacional” – o que reforça o papel de harmonização do Conselho para os Tribunais de Contas nacionais. Segundo, a apreciação pelo CNTC dos atos administrativos expedidos pelos Tribunais de Contas abrangeria também uma análise da legitimidade e da economicidade, em adição à análise de legalidade já prevista nas propostas anteriores. Por fim, para além de avocar processos disciplinares em curso e revê-los, o Conselho teria a competência para iniciar um processo disciplinar em face de membros de qualquer Tribunal de Contas nacional. A proposta atualmente encontra-se arquivada.

A proposta de criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas foi criticada durante sessão de 12.09.2012 na Câmara dos Deputados em um discurso do então Deputado Francisco Praciano (PT/AM). O deputado concordou com a necessidade de um sistema de controle externo submetido a um controle superior, contudo, criticou os custos que a criação de um novo órgão geraria e demonstrou desconfiança de um Conselho de fiscalização formado quase exclusivamente por membros dos próprios Tribunais de Contas – o que, segundo o parlamentar, “*seria a proteção dos conselheiros*” ao invés de vigilância.

Nesse contexto, e a pedido da Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCon, foi apresentada pelo referido deputado a PEC 329/2013, que prevê a submissão dos Tribunais de Contas nacionais à competência do Conselho Nacional de Justiça e a submissão do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público. Nas justificativas da proposta, o relator expõe que as funções e organização operacional dos Tribunais de Contas são muito mais assemelhadas às funções do Judiciário do que do poder Legislativo e, por essa razão, sua submissão ao CNJ seria coerente e iria de encontro com os princípios da economicidade e eficiência.

Ademais, com relação à harmonização jurisprudencial dos Tribunais de Contas, a PEC nº 329/2013 propõe a criação de duas novas competências ao TCU: a elaboração, por meio de lei complementar, de uma norma geral que verse sobre organização, fiscalização, competências, funcionamento e processo dos Tribunais de Contas; e o planejamento para estabelecer políticas e promover a organização de um Sistema Nacional dos Tribunais de Contas.

A proposta reforça que a lei complementar, a ser elaborada pelo TCU, deverá conter normas gerais para o processo de controle externo que abarquem o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e a uniformidade na imposição de sanções administrativas. Também deve prever um procedimento extraordinário de uniformização de jurisprudência, que

pode ser instaurado por qualquer Conselheiro dos Tribunais de Contas ou membro do Ministério Público de Contas, e será processado no TCU, em casos de repercussão geral nos quais haja contrariedade a dispositivos da Constituição Federal ou de lei nacional.

Essa proposta foi alvo de duas críticas principais por parte dos integrantes dos tribunais de contas, como o Conselheiro do TCE/RO Paulo Curi Neto (ATRICON, 2017), a Conselheira do TCE/TO Doris de Miranda Coutinho (2017) e a ATRICON por meio da nota técnica 01/2017.

A primeira defende que como Tribunais de Contas não fazem parte do Poder Judiciário, em que pese possuam a mesma estrutura organizacional do referido poder por previsão expressa do art. 73 da Constituição Federal de 1988, o controle externo não está subordinado a nenhum dos três poderes. Dessa forma, a apreciação de atos do controle externo por órgão do judiciário seria inconstitucional por constituir intervenção indevida em órgão autônomo, em afronta à autonomia dos poderes.

A segunda critica a nova competência do TCU como órgão superior responsável pela uniformização da jurisprudência de todos os Tribunais de Contas. Isso porque a ‘jurisdição’ dos órgãos do controle externo não possui duplo grau, cada Tribunal de Contas é responsável por seu respectivo ente da federação (esfera federal, estadual e/ou municipal). Dessa forma, como não há qualquer relação de subordinação entre os Tribunais de Contas estaduais e municipais ao TCU, a submissão de todos os órgãos de controle externo ao TCU violaria o pacto federativo.

Ainda naquele ano, após o arquivamento do anteprojeto de lei nacional processual para o controle externo, a ATRICON publicou um Manual de Boas Práticas Processuais nos Tribunais de Contas (2013), com o intuito de auxiliar a uniformização da aplicação do processo de controle externo. Entre as boas práticas sugeridas está o funcionamento de um sistema recursal com os seguintes recursos: recurso de reconsideração, pedido de reexame, embargos de declaração, recurso de revisão e agravo.

Interessante fazer um parêntesis para notar que as espécies recursais sugeridas aos tribunais no referido manual são os mesmos recursos previstos no TCU e, por consequência do princípio da simetria (art. 75 da CF/88), são os recursos com maior aderência entre os Tribunais de Contas nacionais, como levantado pela pesquisa apresentada no tópico 3 desse trabalho.

Em 2015 foi proposta a PEC 22/2015, do Senador Roberto Rocha (PSB/MA), semelhante à PEC 329/2013 no sentido de incluir o Tribunal de Contas na fiscalização do CNJ. Até a data de submissão desse trabalho, a proposta aguardava a designação de novo relator para relatar o processo perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Acrescenta-se que a essa proposta são aplicáveis as mesmas considerações da PEC nº 329/2013, acerca da crítica da inclusão na jurisdição do CNJ, órgão relacionado ao Poder Judiciário, órgão que não compõe o poder judiciário; e

No ano seguinte, foi proposta a PEC 40/2016, também conhecida como PEC do padrão mínimo dos Tribunais de Contas, de autoria do Senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES) e apresentada a pedido da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil - ANTC.

A proposta objetiva estabelecer um padrão nacional do processo de controle externo dos Tribunais de Contas para assegurar garantias processuais às partes sujeitas ao julgamento de contas. Propõe a inclusão entre as competências concorrentes da União, Estados e do Distrito Federal, previstas no art. 24 da Constituição Federal, legislar sobre processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas e prevê a elaboração, pelo TCU, de lei complementar que regulamentará, entre outras matérias, a “auditoria de controle externo” – órgão de caráter permanente constituído exclusivamente por auditores de carreira para executar auditorias e inspeções de procedimentos fiscalizatórios da competência dos órgãos de contas. A proposta foi arquivada ao final da legislatura no ano de 2018.

A PEC nº 22/2017, apresentada pelo Senador Cassio Cunha Lima (PSDC/PB) a pedido da ATRICON, reitera os projetos que propõem a criação de um Conselho Nacional aos Tribunais de Contas. A proposta inclui entre as competências privativas da União a função de legislar sobre processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas, tal qual a PEC nº 28/2007.

Outrossim, além das atribuições já previstas em PECs semelhantes, a referida proposta inova ao incumbir ao CNTC o dever de uniformizar a jurisprudência dos Tribunais de Contas por meio de uma Câmara de Uniformização de Jurisprudência. Essa Câmara será responsável por conhecer a existência de controvérsia atual acerca da interpretação de norma constitucional ou de âmbito nacional que acarrete grave insegurança jurídica ou relevante prejuízo do ponto de vista fiscal, financeiro, orçamentário, econômico, patrimonial, contábil e social e aprovar enunciados de caráter vinculante acerca da interpretação de normas constitucionais e de caráter nacional.

A Câmara também seria responsável por julgar reclamações contra pronunciamentos dos Tribunais de Contas que contrariem os seus enunciados, podendo anulá-las e determinar novo julgamento. Atualmente, a PEC 22/2017 aguarda a designação de novo relator para prosseguir com a sua votação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Ainda em 2017, ocorreu o segundo Fórum Nacional de Processualística nos Tribunais de Contas, que consistiu em uma reunião organizada pelo Instituto Rui Barbosa em conjunto com alguns Tribunais de Contas para discutir aspectos processuais do processo de controle externo. Com o objetivo de “*contribuir para a atualização, harmonização e padronização da processualística nos Tribunais de Contas*”, esse evento congregou representantes de vinte e quatro dos trinta e três Tribunais de Contas, realizou palestras e levantou a opinião dos representantes presentes acerca de diversos temas processuais, a exemplo da contagem de prazo em dias úteis (66% contrários à adoção dessa forma de contagem); a unificação dos prazos recursais no controle externo (81,8% contrários); e a adoção do Código de Processo Civil entre os tribunais (54% favoráveis).

Iniciativas de fóruns, como o mencionado, apesar de não possuir caráter vinculante e a participação de representante dos tribunais ser voluntária, propiciam um diálogo entre as instituições e abrem caminhos para discussões e podem possibilitar, futuramente, a formação de consensos entre os atores do controle externo em prol de uma harmonização processual do sistema.

Em 2019, foi proposta a PEC 188/2019 pelo então Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), também chamada PEC do Pacto Federativo. Essa proposta não trata apenas do controle externo, mas de ampla reestruturação da Administração Pública.

Com relação à unificação da atuação dos Tribunais de Contas, a PEC prevê a criação de novas atribuições ao TCU, entre as quais está a consolidação da interpretação das leis complementares previstas no capítulo de finanças públicas (arts. 163, 165, §9º, e art. 169 da CF/88) por meio de orientações normativas com efeito vinculante a todos os Tribunais de Contas.

Ademais, o TCU julgará reclamações contra pronunciamentos dos Tribunais de Contas nacionais que contrariarem ou aplicarem indevidamente as orientações normativas firmadas, com possibilidade de avocar competência para proferir nova decisão, caso o Tribunal de Contas não cumpra o prazo estabelecido para proferir novo pronunciamento após julgamento favorável ao pleito do reclamante.

Essa proposta causou comoção no âmbito dos Tribunais de Contas, contrários às novas atribuições designadas pela PEC do Pacto Federativo ao TCU. Um dos pronunciamentos mais emblemáticos foi elaborado pelo Conselheiro do TCE/SP Dimas Ramalho em artigo publicado na revista *Estadão* em 2021. No artigo, o Conselheiro afirma que apesar de legítimo objetivo, a PEC 188/2019 “*peca por vício de inconstitucionalidade e desconhecimento do sistema de*

controle externo brasileiro”, pois na configuração atual, os Tribunais de Contas não mantêm relações hierárquicas como no Judiciário (RAMALHO, 2021).

Dessa forma, atribuir ao TCU a função de “regulador nacional” do controle externo dá competência para fiscalização sob recursos que não estão sob sua alçada, que abrange apenas a esfera federal da Administração. O artigo ficou conhecido pela comparação feita entre os Tribunais de Contas e os Tribunais de Justiça, e o TCU e os Tribunais Regionais Federais: “*seria o mesmo que submeter os Tribunais de Justiça dos Estados aos Tribunais Regionais Federais. Entre si, eles não possuem qualquer vínculo formal.*”. O Conselheiro cita nominalmente a PEC 22/2017 como uma alternativa, com proposta de criação de um Conselho Nacional para os Tribunais de Contas.

Atualmente, a PEC nº 188/2019 aguarda a designação de novo relator para analisar as emendas recebidas de outros Senadores no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Por fim, em 2022, foi noticiado pela ATRICON a reunião de um Comitê Técnico de Estudos e Sistematização da Administração Pública do Instituto Rui Barbosa que está incumbido de elaborar um instrumento jurídico de uniformização processualística para a rede de Tribunais de Contas. A notícia informa que o Comitê verificará os projetos já existentes, embora setorizados, nos Tribunais de Contas nacionais e analisará todos os regimentos internos e leis orgânicas dos trinta e três Tribunais de Contas do país. Em seguida, o grupo realizará um seminário de âmbito nacional para discutir o tema com todas as cortes de contas.

Assim, a existência de diversas iniciativas integradas, propostas e discutidas por diferentes atores demonstra que a questão da integração na atuação dos Tribunais de Contas já passou por período de amadurecimento e aguarda a tomada de decisão pelos sujeitos envolvidos para sua efetiva implementação.

6. CONCLUSÃO

Esse trabalho teve por objetivo contribuir com as discussões sobre o controle externo a partir da apresentação de amplo panorama sobre o atual sistema recursal existente no processo de controle externo, suas principais características e peculiaridades.

Em um primeiro momento, foram estabelecidas as bases teóricas que possibilitassem a análise crítica das normas analisadas. Analisou-se as condições em que se desenvolveram os tribunais de contas e, por consequência suas normas jurídicas, a relação entre os tribunais de contas nacionais e a separação de poderes, as discussões doutrinárias sobre a existência ou não de processo no âmbito do controle exercido pelas cortes de contas, a possibilidade de regimentos internos conterem disposições de natureza processual.

Em seguida, foram apresentados os resultados da pesquisa comparativa acerca do sistema recursal nos tribunais de contas. Constatou-se a existência de robusta quantidade de meios de impugnação de decisões previstos no sistema de controle externo. Outro achado foi o papel desempenhado pelas leis orgânicas e os regimentos internos dos tribunais, que, na maior parte dos casos, dispõem de maneira concomitante sobre os ritos do processo de controle externo.

Por outro lado, também foram identificadas inconsistências relativas à ausência de uniformidade na nomenclatura e nas hipóteses de cabimento das figuras recursais; a existência de incoerências internas na análise conjunta da lei orgânica e do regimento interno em um mesmo tribunal de contas; e a falta de harmonização quanto à forma de realizar a contagem dos prazos.

Ainda, os resultados encontrados na pesquisa foram analisados sob a luz dos conceitos utilizados pela doutrina para compor o princípio da segurança jurídica para constatar que há questões para aprimoramento quanto ao sistema recursal do controle externo, especialmente com relação à clareza e a cognoscibilidade das suas normas.

Por fim, sem pretensão de exaustão sobre o tema, foram levantadas as iniciativas elaboradas desde o início dos anos dois mil em prol da uniformização do controle externo, por meio de diversas ideias: a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, a elaboração de uma lei nacional com regras gerais aos ritos do controle externo, a criação de manuais não vinculativos para estabelecer diretrizes do processo de controle externo e guiar uma harmonização do campo, bem como a realização de Congressos e Fóruns para que os agentes envolvidos nessa atividade possam discutir soluções conjuntas em prol da consolidação e sistematização do controle externo.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, p. 57–83, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/217>. Acesso em: 09 jun. 2022.

ARAÚJO, Lean Antônio Ferreira de; RODRIGUES, Ricardo Schneider. **A uniformização da interpretação da LRF no âmbito dos Tribunais de Contas: a constitucionalidade da PEC nº 188/2019 à luz do princípio federativo**. In: FILHO, Alípio Reis Firmo; WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; FILHO, Carlos Alberto de Moraes Ramos (Coord.). *Responsabilidade na Gestão Fiscal: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Complementar nº 101/2000*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 399-424.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O controle da constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal à luz da teoria dos poderes neutrais. Rio de Janeiro: **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, vol. 57, p. 33, 2003. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=ODc3NQ%2C%2C>. Acesso em: 24 ago. 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Nota Técnica nº 01/2017**. Nota Técnica nº 01/2017, 24 abr. 2017. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/04/NOTA-ATRICON-PEC329ANEXO.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

_____. Paulo Curi Neto representa Atricon em Seminário Internacional da UnB. **Notícias em destaque ATRICON**, [S. 1.], 6 set. 2017. Disponível em: <https://atricon.org.br/paulo-curi-neto-representa-atricon-em-seminario-internacional-da-unb/>. Acesso em: 17 ago. 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL; INSTITUTO RUI BARBOSA; TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**. Brasília/DF, Palmas/TO e Florianópolis/SC: [s. n.], 2013. 127p. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Manual_de_Boas_Pr%C3%A1ticas_Processuais_dos_Tribunais_de_Contas.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Ação Penal nº 830/DF**. Corte Especial. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Cícero Amélio da Silva e Benedito de Pontes Santos. Relator Ministro Herman Benjamin. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 02 abr. 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201600419913&dt_publicacao=02/04/2019. Acesso em: 01 ago. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [1988?]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 28/2007**. Acrescenta o art.73-A à Constituição Federal, criando o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, órgão externo de

controle das Cortes de Contas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/346395>. Acesso em: 5 ago. 2022.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 146/2007**. Dá nova redação ao art. 75 da Constituição Federal e cria o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/365289>. Acesso em: 5 ago. 2022.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 329/2013**. Altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597232>. Acesso em: 5 ago. 2022.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 30/2007**. Acrescenta o art. 75-A à Constituição Federal, para criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80566>. Acesso em: 5 ago. 2022.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 22/2015**. Altera a Constituição Federal para incluir os tribunais de contas na jurisdição do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120027>. Acesso em: 5 ago. 2022.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 40/2016**. Altera os arts. 24, 49, 72, 75 e 163 da Constituição Federal; e acrescenta o art. 73-A à Constituição Federal e o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para estabelecer padrão nacional do processo de controle externo dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126520>. Acesso em: 5 ago. 2022.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 22/2017**. Altera o artigo 22, altera o inciso III do art. 52, altera o artigo 73, acrescenta o artigo 73-A, altera o parágrafo único do art. 75, altera a alínea “r” do inciso I do artigo 102, todos da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para modificar a forma de composição dos Tribunais de Contas, criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e adotar outras providências. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129565>. Acesso em: 5 ago. 2022.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019**. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Brasília:

Senado Federal, 2019a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 5 ago. 2022.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019**. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2019b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 5 ago. 2022.

_____. **Processo Administrativo nº 009.708/2008-3**, Acórdão nº 2160/2012. Plenário. Interessada: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon. Relator: Ministro José Mucio Monteiro. Brasília: Tribunal de Contas da União, 15 ago. 2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/009.708%252F2008-3/%2520/score%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Fórum**, [S.l.], 21 set. 2018. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 22 ago. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Lei Orgânica e Regimento Interno do TCU: reserva de iniciativa e adequação da espécie normativa. Brasília: **Núcleo de Estudos e Pesquisas-CONLEG/Senado**, ago. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td284/view>. Acesso em: 27 ago. 2022.

COUTINHO, Doris T. P. C. de Miranda. Consensos, dissensos e o futuro dos Tribunais de Contas. **Estadão**, [São Paulo], 19 jun. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/consensos-dissensos-e-o-futuro-dos-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

_____. Uniformização da legislação dos tribunais de contas. **Revista de informação legislativa: RIL**, Brasília, v. 53, n. 212, p. 181-201, out./dez. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p181. Acesso em: 27 jul. 2022.

_____. A lei e a emancipação no processo de contas. **JOTA**, [S. l.], 12 jul. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-lei-e-a-emancipacao-no-processo-de-contas-12072018>. Acesso em: 16 ago. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 35 ed., rev., atual., amp., 2022. E-book. 1120p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 2 ago. 2022.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais**. 2 ed., rev., atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivum, 2021, p. 21.

FÓRUM NACIONAL DE PROCESSUALÍSTICA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: CARTA DE VITÓRIA, 2., 2017, Vitória, ES. [Anais eletrônicos] Vitória: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, Instituto Rui Barbosa, set. 2017. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Carta-de-Vitoria-II-FORUM-DE-PROCESSUALISTICA.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2022.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 5 ed. rev. e atual., 2016. 1.051p.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 5. ed., 2015.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **PROJETO DE UNIFORMIZAÇÃO PROCESSUALÍSTICA É TEMA DE REUNIÃO DO COMITÊ TÉCNICO DE ESTUDOS E SISTEMATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO IRB**. Palmas: [S. n.], 27 jul. 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/projeto-de-uniformizacao-processualistica-e-tema-de-reuniao-do-comite-tecnico-de-estudos-e-sistematizacao-da-administracao-publica-do-irb/>. Acesso em: 1 ago. 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Traduzido por João Baptista Machado, 8 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2015, p. 40-43.

KRIELE, Martin. **Introdução à teoria do estado: os fundamentos históricos da legitimidade do estado constitucional**. Tradução de Urbano Carvelli. 6 ed. Porto Alegre: Fabris, 2009.

LIMA, Luiz Henrique. **Anotações sobre a singularidade do processo de controle externo dos Tribunais de Contas: similaridades e distinções com o processo civil e penal**. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Processo de controle externo: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 17-43.

LINS NETO, Jair. Tribunal de contas: sempre combatido, nunca conhecido. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], vol. 200, p. 71-84, 1995. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46527>. Acesso em: 25 ago. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. O princípio da segurança dos atos jurisdicionais. [**Revista Gênese**], [Curitiba], [vol. 8], [n. 31], [p. 142-162], [2004]. Disponível em: https://www.academia.edu/1501555/Princ%C3%ADpio_da_seguran%C3%A7a_dos_atos_jurisdicionais. Acesso em: 29 ago. 2022.

MARRARA, Thiago. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 1, n. 1, p. 23-51, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/73561>. Acesso em: 03 set. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed., atualizada por José Emanuel Burle Filho e Carla Rosado Burle. São Paulo: Malheiros, 2016, 968p.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Décio B. Aleixo e José E. Burle Filho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2021.

MILESKI, Hélio Saul. Codificação no Direito Público: entre estabilidade do dogma e o dinamismo da fiscalização. Belo Horizonte: **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, ano 2, n. 1, p. 121-150, set. 2011. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/3681?locale=en>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, 400 p.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Tradução de Manoel Innocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 55.

MIOLA, Cezar. CNTC, uma necessidade imperiosa. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 103-109, set. 2011. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/revista_RTTC_2011.pdf. Acesso em: 13 ago. 2022.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 174-175.

MOREIRA NETO, D. de F. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos (Um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 223, p. 23, 2001. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/48309>. Acesso em: 1 set. 2022.

_____. Funções essenciais à justiça e contra-poderes. **Revista da AGU**, ano. 9, n. 27, p. 7-30, jan./mar. 2011. Disponível em: <https://enlaw.com.br/revista/137/ler>. Acesso em: 21 ago. 2022.

MEDAUAR, Odette. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 140-141.

NUNES, Jorge Amaury Maia. **Segurança jurídica e súmula vinculante**. São Paulo: Saraiva, Série IDP, 2010, 170 p.

OLIVEIRA, Odillon Cavalari de. Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas?. [S. l.]: **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 40, n. 113, p. 13–32, set./dez., 2008. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/362>. Acesso em: 25 jul. 2022.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. O poder normativo dos tribunais: regimentos internos como fonte de normas processuais. [S. l.]: **Civil Procedure Review**, v. 11, n. 2, p. 11–67, 2020. Disponível em:

<https://civilprocedurereview.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/206>. Acesso em: 20 ago. 2022.

_____. **Segurança jurídica e processo: da rigidez à flexibilização processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 113-119.

RAMALHO, Dimas. **Submeter Tribunais de Contas ao TCU é inconstitucional**. São Paulo: Estadão, p. s/n, 16 nov. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/submeter-tribunais-de-contas-ao-tcu-e-inconstitucional/>. Acesso em: 14 ago. 2022.

RAPOSO, Erivan da Silva. **Controle parlamentar e papéis parlamentares: o legislativo brasileiro a partir da atuação dos deputados federais (1995-2014)**. Brasília, 2015. p. 58-65. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18678/1/2015_ErivandaSilvaRaposo.pdf. Acesso em: 30 ago. 2022.

RODRIGUES, Ricardo Schneider; ARAÚJO, Lean Antônio Ferreira de. **A uniformização da interpretação da LRF no âmbito dos Tribunais de Contas: a constitucionalidade da PEC nº 188/2019 à luz do princípio federativo**. In: FILHO, Alípio Reis Firmo; WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; FILHO, Carlos Alberto de Moraes Ramos (Coord.). Responsabilidade na Gestão Fiscal: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Complementar nº 101/2000. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 399-424.

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: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/pt-br.php>. Acesso em: 25 maio 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 ed., rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2013, 878 p.

SUNDFELD, C.; CÂMARA, J. Limites da jurisdição dos tribunais de contas sobre particulares. **Revista Justiça do Direito**, v. 33, n. 2, p. 198-221, 31 ago. 2019. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/9474>. Acesso em: 13 ago. 2022.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro, 2016. 360p. Tese de Doutorado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597_2016_completo.pdf. Acesso em: 18 jun. 2022.

APÊNDICE A - LEIS ORGÂNICAS E REGIMENTOS INTERNOS ANALISADOS*

TRIBUNAL DE CONTAS	LEI ORGÂNICA	REGIMENTO INTERNO
União	Lei n. 8.443/1992 - atual. Lei n. 13.866/2019	Resolução TCU n. 246/2011 - atual. Resolução-TCU n. 338/2022
Distrito Federal	Lei Complementar n. 01/1994 - atual. Lei Complementar n. 1006/2022	Resolução n. 296/2016 - atual. Emenda Regimental n. 7/2022
Estado do Acre	Lei Complementar n. 38/1993 - atual. Lei Complementar 327/2016	Resolução TCE n. 30/1996 - atual. Assento Regimental n. 6/2016
Estado de Alagoas	Lei n. 5.604/1994 - sem atualizações posteriores.	Resolução Normativa n. 03/2001 - atual. Resolução Normativa n. 08/2018
Estado do Amazonas	Lei n. 2.423/1996 - atual. Lei Complementar n. 204/2020	Resolução n. 04/2002 - atual. Resolução n. 04/2018
Estado do Amapá	Lei Complementar n. 10/1995 - atual. Lei Complementar n. 57/2009	Resolução Normativa n. 115/2003 - atual. Resolução Normativa n. 183/2021
Estado da Bahia	Lei Complementar n. 05/1991 - atual. Lei Complementar n. 09/2013	Resolução n. 18/1992 - atual. Resolução n. 35/2022
Estado do Ceará	Lei n. 12.509/1995 - atual. Lei n. 17.209/2020	Resolução Administrativa n. 19/2021 - atual. Resolução Administrativa n. 19/2021
Estado do Espírito Santo	Lei Complementar n. 621/2012 - atual. Lei Complementar n. 902/2019	Resolução TC n. 261/2013 - atual. Emenda Regimental n. 20/2022
Estado do Goiás	Lei n. 12.168/2007 - atual. Lei n. 20.990/2021	Resolução n. 22/2008 - atual. Resolução Adm. n. 5/2022
Estado do Maranhão	Lei n. 8.258/2005 - atual. Lei n. 11.614/2021	Resolução Administrativa n. 01/2000 - atual. Resolução TCE/MA n. 343/2021
Estado de Minas Gerais	Lei Complementar n. 102/2008 - atual. Lei Complementar n. 167/2022	Resolução nº 12/2008 - atual. Resolução nº 23/2014
Estado de Mato Grosso do Sul	Lei Complementar n. 160/2012 - atual. Lei Complementar n. 293/2021	Resolução TCE/MS n. 98/2018 - atual. Resolução TC/MS nº 108/2019
Estado do Mato Grosso	Lei Complementar nº 269/2007 - atual. Lei Complementar n. 545/2014	Resolução n. 14/2007 - atual. Resolução Normativa nº 07/2021

Estado do Pará	Lei Complementar nº 81/2012 - sem atualizações.	Ato nº 63/2012 - atual. Ato nº 84/2022
Estado da Paraíba	Lei Complementar nº 18/1993 - atual. Lei Complementar nº 149/2018	Resolução Normativa TC n. 10/2010 - atual. Resolução Normativa TC n. 07/2021
Estado de Pernambuco	Lei nº 12.600/2004 - atual. Lei nº 17.808/2022	Resolução TC nº 15/2010 - atual. Resolução TC nº 105/2020
Estado do Piauí	Lei nº 5.888/2009 - atual. Lei nº 7.328/2019	Resolução TCE/PI n. 13/2011 - atual. Resolução TCE/PI nº 10/2022
Estado do Paraná	Lei Complementar nº 113/2005 - atual. Lei Complementar nº 213/2018	Resolução nº 1/2006 - atual. Resolução nº 95/2022
Estado do Rio de Janeiro	Lei Complementar nº 63/1990 - atual. ADI nº 4.191/RJ (2020)	Deliberação nº 167/1992 - atual. Deliberação nº 296/2018
Estado do Rio Grande do Norte	Lei Complementar nº 464/2012 - atual. Lei Complementar nº 531/2015**	Resolução nº 09/2012 - atual. Resolução nº 24/2020-TCE
Estado de Rondônia	Lei Complementar nº 154/1996 - atual. Lei Complementar nº 859/2016	Resolução Administrativa nº 05/1996 - atual. Resolução n. 363/2022
Estado de Roraima	Lei Complementar nº 06/1994 - atual. Lei Complementar nº 247/2016	Resolução nº 01/2015 - sem atualizações.
Estado do Rio Grande do Sul	Lei nº 11.424/2000 - atual. Lei nº 15.328/2019	Resolução nº 1.028/2015 - atual. Resolução nº 1.125/2020
Estado de Santa Catarina	Lei Complementar nº 202/2000 - atual. Lei Complementar nº 799/2022	Resolução n. TC 06/2001 - atual. Resolução n. TC 163/2020
Estado de Sergipe	Lei Complementar nº 205/2011 - sem atualizações.	Sem informações.
Estado de São Paulo	Lei Complementar nº 709/1993 - sem atualizações.	Sem informações - atual. Resolução nº 02/2021
Estado de Tocantins	Lei nº 1.284/2001 - atual. Lei nº 3.840/2021	Resolução Normativa nº 02/2002 - atual. Resolução Normativa nº 02/2020
Municípios do Estado da Bahia	Lei Complementar nº 06/1991 - sem alterações.	Resolução nº 1.392/2019 - atual. Resolução TCM nº 1.432/2021
Municípios do Estado do Goiás	Lei nº 15.958/2007 - atual. Lei nº 21.216/2021	Resolução Administrativa nº 73/2009 atual. Resolução Administrativa nº 82/2019
Municípios do Estado do Pará	Lei Complementar nº 109/2016 - sem atualizações.	Ato nº 23/2020 - atual. Ato nº 25/2021

Município do Rio de Janeiro	Lei nº 289/1981 - atual. Lei Complementar nº 194/2018	Deliberação nº 266/2019 - sem alterações.
Município de São Paulo	Lei nº 9.167/1980 - sem atualizações.	Resolução nº 03/2002 - atual. Resolução nº 19/2022

* Os dados elencados na tabela acerca do número da norma e sua atualização foram retirados do site do tribunal e podem apresentar alguma incorreção.

** Apesar de a versão compilada da Lei Orgânica disponível no TCE/RN estar atualizada apenas até 2015, a Assembleia Legislativa do Estado aprovou a Lei Complementar nº 684/2021, de iniciativa do próprio TCE/RN, que, entre outras matérias, instituiu a contagem de prazo em dias corridos no Tribunal.