

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Bianca Rocha Barbosa

A FUNÇÃO PEDAGÓGICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Belo Horizonte

2021

Bianca Rocha Barbosa

A FUNÇÃO PEDAGÓGICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para aprovação no Curso de Especialização em Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Dr. Luciano de Araújo Ferraz

Belo Horizonte

2021

Barbosa, Bianca Rocha
B238f A função pedagógica dos Tribunais de Contas / Bianca Rocha Barbosa.
– 2021.

Orientador: Luciano de Araújo Ferraz.
Monografia (especialização) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Direito.

1. Direito Administrativo - Brasil 2. Brasil – Tribunal de Contas
3. Controle externo I. Título

CDU 351.94(81)

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz CRB 6/2233.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

FOLHA DE APROVAÇÃO

A função pedagógica dos Tribunais de Contas

BIANCA ROCHA BARBOSA

Monografia submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO, como requisito para obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, área de concentração DIREITO ADMINISTRATIVO.

Aprovada em 05 de abril de 2021, pela banca constituída pelos membros:

Prof. Luciano de Araujo Ferraz - Orientador
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Eurico Bitencourt Neto
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Pedro Henrique Magalhães Azevedo
Escola de Contas e Capacitação Prof. Pedro Aleixo

Belo Horizonte, 05 de abril de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor Magistério Superior - Voluntário**, em 26/07/2021, às 09:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Henrique Magalhães Azevedo, Usuário Externo**, em 27/07/2021, às 11:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciano de Araujo Ferraz, Professor do Magistério Superior**, em 27/07/2021, às 12:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site



https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

informando o código verificador **0855106** e o código CRC **09B003E1**.

Referência: Processo nº 23072.237743/2021-28

SEI nº 0855106

Que todo espaço que eu ocupe durante a vida seja um espaço político.

RESUMO

Investiga-se no presente trabalho a possibilidade de se afirmar que a realização do controle pedagógico é uma das funções atribuídas aos Tribunais de Contas brasileiros, ainda que não haja previsão expressa nesse sentido no rol de competências do art. 71 da Constituição Federal. Para isso, analisa-se o arcabouço jurídico-constitucional existente no ordenamento jurídico brasileiro e conclui-se que ele não só sustenta a afirmação de que o controle pedagógico é uma das funções possíveis de serem exercidas pelas Cortes de Contas, como incentiva sua realização, por se tratar de mecanismo de controle dialético e consensual, que garante o aperfeiçoamento da gestão pública de forma consentânea com os traços característicos da Administração Pública Contemporânea.

Palavras-Chave: Direito Administrativo. Controle Externo. Tribunais de Contas. Função pedagógica. Consensualidade.

ABSTRACT

The present work investigates the possibility of affirming that the accomplishment of the pedagogical control is one of the functions attributed to the Brazilian Courts of Auditors, although there is no express provision in this sense in the list of competences of art. 71 of the Federal Constitution. Thereby, the existing legal-constitutional framework in the Brazilian legal system is analyzed and it is concluded that it not only supports the statement that pedagogical control is one of the possible functions to be exercised by the Courts of Auditors, but also encourages its realization, because it is a dialectical and consensual control mechanism, which guarantees the improvement of public management in a manner consistent with the characteristic features of Contemporary Public Administration.

Key-words: Administrative law. External control. Courts of Auditors. Pedagogical role. Consensuality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
ART	ARTIGO
ATRICON	ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL
CRFB	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988
EC	EMENDA CONSTITUCIONAL
EFS	ENTIDADE DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR
MS	MANDADO DE SEGURANÇA
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
STJ	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
TCU	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
TCE	TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS
TCE-MG	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
TC-DF	TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SUMÁRIO

1 O CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	1
1.1 Controle externo: ponderações acerca da sua finalidade	1
1.2 O funcionamento do controle externo no Brasil: considerações sobre a origem, natureza jurídica, estrutura e composição dos Tribunais de Contas.....	4
1.2.1 Origem dos Tribunais de Contas	4
1.2.2 Natureza jurídica dos Tribunais de Contas e de suas decisões.....	6
1.2.3 Estrutura e composição dos Tribunais de Contas.....	13
2 AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDAS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS	16
3 A FUNÇÃO PEDAGÓGICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	20
3.1 Em que consiste a função pedagógica?	20
3.2 O que é não é a função pedagógica: diferenciações entre as dimensões prévia e preventiva do controle externo	24
3.3 Função pedagógica e consensualidade no controle: aspectos de acessão e de dissensão	28
3.4 A função pedagógica na prática	32
4 POR QUE É POSSÍVEL E ATÉ RECOMENDADO O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO PEDAGÓGICA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS?.....	35
4.1 É possível: considerações sobre o arcabouço jurídico da função pedagógica.....	35
4.2 É recomendado: justificativas para o exercício da função pedagógica e benefícios esperados.....	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

INTRODUÇÃO

Para Luciano Ferraz, “na Teoria do Estado, a noção de controle do poder político é contemporânea à assunção do Estado de Direito”¹. Enquanto elemento indispensável para a Administração Pública Contemporânea, o exercício do controle administrativo foi consagrado no ordenamento jurídico brasileiro a partir de uma plêiade de mecanismos e instrumentos que permitem a limitação do poder estatal, por meio do que comumente se convencionou chamar de controle do poder sobre o poder.

Nesse sentido, o constituinte originário instituiu no texto constitucional uma seção própria para tratar da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que recai sobre pessoas, órgãos e entidades que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos, as quais atraem, por consequência, a obrigação de prestação de contas à sociedade. Isso porque os valores democráticos alçados ao nível constitucional também postulam a participação da sociedade no exercício da administração ativa e da administração controladora, garantindo a ela o direito de exigir de todo agente público a prestação de contas de sua administração.

Nessa mesma seção, a CRFB prescreve ao Poder Legislativo – o representante direto do povo brasileiro –, com o auxílio do Tribunal de Contas, a atividade de controle externo das contas públicas. As Cortes de Contas, com atribuições e competências especialmente determinadas, figuram, nesse sentido, como Entidade de Fiscalização Superior autônoma, independente e especializada para o exercício de sua missão constitucional: verificar a contabilidade de receitas e despesas, a execução orçamentária, os resultados operacionais e as variações patrimoniais do Estado, sob os aspectos da legalidade, compatibilidade com o interesse público, economia, eficiência, eficácia e efetividade.

Isso significa que, não obstante as dificuldades enfrentadas pelos Tribunais de Contas no exercício diário do controle externo, restou claramente consignado no texto constitucional seu papel de destaque e sua relevância na salvaguarda dos princípios e valores fundamentais da boa administração dos bens e recursos públicos.

Feitas essas considerações, que, embora propedêuticas, são essenciais para situar o tema no contexto jurídico-constitucional brasileiro, parte-se para a análise daquilo que será objeto de estudo neste trabalho: o exercício da função pedagógica pelos Tribunais de Contas. Por função

¹ FERRAZ, Luciano de Araújo. Controle externo das licitações e contratos administrativos. *In*: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 137.

pedagógica, entende-se as formas de atuação das Cortes de Contas que conjugam dois objetivos: a orientação dos gestores públicos sob sua jurisdição acerca da melhor atuação administrativa e a antecipação de falhas e correção de rumos, com vistas a prevenir a ocorrência de irregularidades que impactem negativamente a persecução dos múltiplos interesses públicos em jogo.

Por isso, o presente trabalho se organizará para atender ao seguinte questionamento extraído do tema: pode-se afirmar que a realização do controle pedagógico é uma das funções atribuídas aos Tribunais de Contas brasileiros? Diante do problema apresentado, a hipótese é de que, embora não expressamente previsto no rol do art. 71 da CRFB, o exercício do controle pedagógico não só é uma das funções possíveis de serem exercidas pelas Cortes de Contas com respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, como sua realização deve ser incentivada com vistas a oportunizar uma via dialética e consensual que garanta a eficiência do controle e o aperfeiçoamento da gestão pública, em consonância com os traços característicos da Administração Pública Contemporânea.

A importância do objeto de estudo que ora se delinea se justifica não só pela atualidade do tema, mas principalmente pela relevância da sua abordagem teórica. Isso porque o exercício do controle pedagógico pelos Tribunais de Contas, embora mereça a atenção da doutrina administrativista pelas razões que se aduzirão a seguir, ainda é pouco sistematizado e estudado em sua especificidade, carecendo de esforço didático para delinear seu espaço legal, suas formas de instrumentalização e as consequências esperadas de sua aplicação.

Sendo assim, o trabalho que ora se apresenta pauta-se pela identificação, no primeiro capítulo, das características dos Tribunais de Contas que importam de e devem preceder a análise principal: sua concepção originária, a natureza jurídica da instituição e de suas decisões administrativas e sua organização institucional e estrutural.

O capítulo seguinte busca tratar das competências expressamente atribuídas às Cortes de Contas pelo constituinte de 1988 e as sistematizar didaticamente em grupos de grandes atribuições comuns.

No terceiro capítulo, verifica-se a retomada do objeto em estudo não só para delinear o conceito de função pedagógica, como para dizer aquilo que ela não é; sua relação com o princípio da consensualidade consagrado no texto constitucional; e como essa função pode se apresentar na prática dos Tribunais de Contas.

O último capítulo, por fim, pretende, por meio da tomada de consciência crítica que o trabalho estimula, responder ao problema que justificou a elaboração deste estudo, afirmando a tese de que a realização do controle pedagógico é uma das funções atribuídas aos Tribunais

de Contas e encontra sustentação em um considerável arcabouço jurídico-constitucional, conforme se verá adiante.

Vale, desde já, assinalar que não se pretende, com a afirmação do necessário exercício da função pedagógica, demonizar os mecanismos de controle repressivo e sancionatório comumente adotados pelos Tribunais de Contas, nem, por outro extremo, que o controle pedagógico sirva de permissivo a justificar a prática de atos escusos e não toleráveis pelo Estado. O que se busca, em verdade, é alçar a função pedagógica a um grau de relevância se não igual, ao menos, similar ao das demais competências constitucionais expressamente atribuídas às Cortes, oportunizando a sua operacionalização pelos órgãos de controle na medida de sua conveniência.

1 O CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL

1.1 Controle externo: ponderações acerca da sua finalidade

O vocábulo “controle”, segundo Evandro Martins Guerra, tem origem do francês *contre-rôle* e do latim fiscal medieval *contrarotulus*, com o significado de “contralista”, isto é, “segundo exemplar do catálogo de contribuintes, com base no qual se verificava a operação do cobrador de tributos, designando um segundo registro, organizado para verificar o primeiro”².

Com o passar dos anos – mais especificamente a partir de 1611, conforme apura o autor – a conceituação do termo evoluiu aproximando-se de sua acepção atual “de domínio, governo, fiscalização, verificação”³.

De encontro à dita acepção hodierna, o controle em tema de Administração Pública para Hely Lopes Meirelles é “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”⁴.

No mesmo sentido, para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o controle da Administração Pública pode ser entendido como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”⁵.

Sendo, portanto, o controle “exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes”⁶, ele se subdivide em diversas categorias, das quais decorrem variadas formas de atuação com a finalidade de atingir seus objetivos específicos. Via de regra e em categorização mais genérica, os meios de realização do controle podem ser classificados em (i) administrativo; (ii) legislativo; (iii) judicial; ou (iv) social, além de se desdobrar em duas diferentes tipologias clássicas: o controle interno e o controle externo⁷.

² GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 89.

³ Idem.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 639.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 725.

⁶ MEIRELLES, op. cit., p. 640.

⁷ Mesmo que não se tenha pretensão de aprofundar essa discussão, dada a limitação temática do trabalho, vale dizer que não há na doutrina administrativista um modelo uníssono de classificação dos meios e tipos de controle. Há quem classifique os seus meios apenas em administrativo, legislativo e judicial, considerando o controle social uma tipologia – ao lado do controle interno e externo –, como é o caso de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Há, por outro lado, quem inclua entre os meios de controle aquele realizado pelas Entidades de Fiscalização Superior, como, por exemplo, Renato Jorge Brown Ribeiro.

O meio de controle que interessa a este trabalho é o controle legislativo, ou seja, aquele exercido pelos representantes do povo eleitos para atuação nas casas legislativas. No Brasil, por previsão constitucional expressa, considerando o aspecto material da competência atribuída, cabe a esse Poder não só o controle político, como também – e principalmente – o controle financeiro da Administração Pública, cuja importância se justifica no interesse do próprio Poder Público em averiguar a forma pela qual são realizados os gastos públicos no exercício das atividades e atribuições de seus órgãos e entes.

Como dito, quando se trata de identificar as estruturas para o exercício do controle financeiro pelo Poder Legislativo no Brasil é possível constatar a presença dos dois tipos de controle classicamente arrolados pela doutrina: o interno e o externo⁸. O primeiro caracteriza-se por ser desempenhado por órgão integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizado, baseado nos poderes-deveres atribuídos a cada um dos órgãos e entidades dos três Poderes e encontra autorizativo constitucional nos arts. 70 e 74 da CRFB. Já o segundo é assim denominado por ser exercido por Poder ou órgão distinto, apartado da estrutura do órgão controlado. Também previsto no art. 70 da CRFB, o controle financeiro externo é regulado no art. 71, que prevê a existência de uma estrutura formalmente definida – uma entidade de fiscalização superior (EFS)⁹ – para o exercício desse controle financeiro em auxílio ao Congresso Nacional: os Tribunais de Contas.

Embora o surgimento dos mecanismos de controle da Administração Pública remonte ao nascimento do Direito Administrativo¹⁰, é com o surgimento dos Estados modernos que o

⁸ Vale destacar a taxinomia adotada por Luciano Ferraz, segundo a qual “controle externo é gênero, que abarca duas espécies: controle parlamentar indireto e controle diretamente exercido pelo Tribunal de Contas”. O Controle parlamentar indireto é aquele que o Poder Legislativo exerce “indispensavelmente, com o auxílio do Tribunal de Contas: não há a possibilidade de se efetivar sem que haja esta colaboração e por conta dela é que se utiliza o adjeto ‘indireto’ para designá-lo”, ao passo que “a outra parcela do controle externo, mais acentuada e ampla do que aquela deixada a cargo do Parlamento, é constitucionalmente prescrita ao Tribunal de Contas, que autonomamente a exerce sem qualquer interferência do Legislativo: inexistente entre eles hierarquização funcional”. (FERRAZ, Luciano de Araújo. Controle externo das licitações e contratos administrativos. *In*: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 139).

⁹ A expressão Entidade de Fiscalização Superior é atribuída à instituição de auditoria nacional que “cumpra a função de auditoria independente e técnica no setor público, que normalmente é estabelecida pela Constituição de um país ou pelo órgão legislativo supremo. Uma EFS é responsável pela supervisão e tomada de contas do governo quanto à utilização dos recursos públicos, em conjunto com o Legislativo e outros órgãos de supervisão”. (OCDE. **Entidades Fiscalizadoras Superiores e Boa Governança: supervisão, visão e previsão** (Impressão Preliminar). Tradução parcial de uma publicação da OCDE originalmente publicada em inglês sob o título: *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*. 2015).

¹⁰ “(...) a fiscalização adequada da atuação do Poder Público não é uma novidade dos Estados modernos. Historicamente, há registros da existência de iniciativas de controle da Administração Pública desde a Antiguidade.” (COSTA, Luiz Bernardo Dias. Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro. *In*: FREITAS, Ney José de [Coord.]. **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 149).

controle das finanças públicas passou a ser executado de maneira sistemática e técnica por meio da instituição de órgãos especializados¹¹. No Brasil, mais especificamente, foi somente após a promulgação da CRFB que esses instrumentos ganharam maior importância, não só formal, como material, apesar de a criação do Tribunal de Contas da União remontar ao ano de 1890. Isso acontece porque o aperfeiçoamento das instituições democráticas influenciou diretamente – e permanece influenciando – no amadurecimento dos sistemas de controle independentes como forma de “salvaguarda contra o arbítrio e o capricho dos governantes”¹².

Assim, não obstante a “pletora de mecanismos que o ordenamento jurídico pátrio consagra para controlar finanças, patrimônio e gestão públicos”¹³, em todos os casos, o controle por outros entes estatais da atividade administrativa e dos atos praticados pelos agentes públicos consiste em elemento fundamental para a qualidade da democracia e para a governança, considerando que a separação e delegação de poderes é inevitável no regime democrático. Daí, não há como negar ou sequer se discutir que o controle sobre a atividade administrativa é imprescindível para adequar o agir daqueles que apresentam o Estado – os gestores públicos – ao(s) interesse(s) público(s). Mais que isso, o controle é peça fundamental e inerente ao Estado Democrático de Direito¹⁴.

Especificamente em termos de controle financeiro dos gastos públicos, a realização do controle externo se apresenta como um corolário do princípio republicano, uma vez que “a necessidade de um órgão de controle dos atos de índole administrativo-financeira surge com o próprio desenvolvimento do Estado, sobretudo no Estado em que os bens administrados pertencem à coletividade, ao povo, como o caso do Estado Republicano”¹⁵. Logo, o controle externo garante sua significativa relevância em razão de ser exercido por entidades estranhas à estrutura interna da Administração Pública, o que, ao menos em tese, deveria favorecer a independência da fiscalização.

Nesses termos, as EFS, como é o caso dos Tribunais de Contas, podem ser classificadas como uma ferramenta da *accountability*¹⁶ horizontal. Isso porque a noção de *accountability*

¹¹ Idem.

¹² PEREZ, Marcos Augusto. **Controle da Administração Pública no Brasil**: um breve resumo do tema. Belo Horizonte: Editora Fórum. Disponível em <http://www.editoraforum.com.br/noticias/control-da-administracao-publica-no-brasil-um-breve-resumo-do-tema/>.

¹³ FERRAZ, Luciano de Araújo. Controle externo das licitações e contratos administrativos. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas**: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 138.

¹⁴ FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 76.

¹⁵ PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p.119.

¹⁶ “A palavra *accountability*, que ainda não encontra sinônimo na Língua Portuguesa (talvez por falta de costume),

horizontal pressupõe uma relação entre iguais ou autônomos, por meio de mecanismos de *checks and balances* (freios e contrapesos) da mútua vigilância entre os Poderes do Estado ou entre os órgãos.

Para Guillermo O’Donnell, reconhecido como o criador do termo, o conceito de *accountability* horizontal passa por afirmar a “existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”¹⁷.

Uma vez considerada a finalidade do controle externo, portanto, se impõe a necessidade de que ele não seja entendido como um fim em si mesmo. O controle deve ser tido como “instrumento para o aperfeiçoamento da Administração Pública”¹⁸. Mais do que isso, ele é meio para a realização do interesse público primário¹⁹ e uma forma de corrigir desvios e de (re)colocar a Administração Pública na busca do seu ideal e do bem comum²⁰.

1.2 O funcionamento do controle externo no Brasil: considerações sobre a origem, natureza jurídica, estrutura e composição dos Tribunais de Contas

1.2.1 Origem dos Tribunais de Contas

Apesar de, em tese, a terminologia “controle externo”, como se viu, dever se referir a todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre outro pertencente a diversa estrutura organizacional, para Frederico Pardini, na prática, apenas o controle realizado pelos Tribunais de Contas “é que recebe a denominação jurídico-constitucional de controle externo (CF, arts. 31 e 70 a 74), denominação esta repetida especificamente em outros textos infraconstitucionais, como, por exemplo, a Lei n. 8.443/1992”²¹.

pode ser traduzida como transparência na gestão pública ou capacidade de prestar contas, tem lentamente entrado nas práticas políticas do Brasil. O conceito de *accountability* supera o conceito tradicional da publicidade do ato, uma vez que abrange a motivação e a construção da agenda governamental”. (RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da Administração Pública federal no Brasil: O Tribunal de Contas da União – Uma análise jurídico-administrativa**. 1. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 10 [nota de rodapé]).

¹⁷ O’DONNELL, Guillermo Alberto. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Tradução do original inglês de Clarice Cohn e Alvaro Augusto Comin. Lua Nova (online). 1998, n. 44, pp.27-54. ISSN: 0102-6445. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>.

¹⁸ ACHKAR, Azor El. O controle externo operacional no saneamento básico. In: **Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC**, ano 1, n. 0, set. 2010. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 315.

¹⁹ Expressão cunhada por Celso Antônio Bandeira de Mello para se referir aos “interesses públicos propriamente ditos”, em detrimento àqueles instrumentais ao interesse público – o interesse público secundário –, cuja defesa só deve se dar, *ipso facto*, simultaneamente à defesa do interesse público primário e por concorrer indissociavelmente para a satisfação do primeiro. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 66).

²⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.112.

²¹ PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**, Tese de Doutorado,

No Brasil, o surgimento da figura do Tribunal de Contas se deu em 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, à época Ministro da Fazenda, que encaminhou ao então chefe do Governo Provisório, marechal Deodoro da Fonseca, o texto do Decreto n. 966-A, que dispunha sobre a criação do Tribunal de Contas. A literatura que trata do tema reproduz com frequência trechos da exposição de motivos redigida por Rui Barbosa, em que se lê que o Governo Provisório reconheceu a urgência de reorganizar o sistema de contabilidade orçamentária “defeituoso em seu mecanismo e fraco de sua execução”. Nesse sentido, a proposição com a criação das Cortes de Contas era de ter um “corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura (...) colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias”²².

Contudo, somente no ano seguinte, com a promulgação da Constituição da República de 1891, é que o Tribunal de Contas foi institucionalizado no país, sendo regulamentado pouco depois, por meio do Decreto Federal n. 1.166/1892 e instalado efetivamente no início de 1893. Como observou Fernando Henrique Mendes de Almeida em sua obra acerca das Constituições brasileiras, em realidade, a Constituição de 1891 só deu ao Tribunal de Contas presença constitucional, uma vez que instituiu genericamente em seu art. 89²³ a Corte de Contas para liquidar e verificar a legalidade das contas públicas a serem prestadas ao Congresso. Conforme o autor, o constituinte assim o fez para que “nem o abolisse, nem lhe enxertasse missão outra que não fosse a de liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”²⁴.

Na origem, o sistema dos Tribunais de Contas adotado no Brasil remonta ao modelo de controle romano-germânico²⁵ também adotado na França, Portugal, Bélgica, Itália, dentre outros. Para Renato Jorge Brown Ribeiro²⁶, com algumas peculiaridades que o torna único no mundo:

(...) o modelo de Tribunal de Contas desenvolvido e implementado no País é único no

Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Geras (UFMG), 1997 p. 40.

²² BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos sobre a criação do Tribunal de Contas, 7 de novembro de 1890. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília: TCU, 1994, p. 181.

²³ A redação do art. 89 da Constituição Federal de 1891 assim dispunha: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de prestadas ao Congresso”.

²⁴ ALMEIDA, Fernando Henrique Mendes de. **Constituições do Brasil**. Organização, revisão e confecção dos índices por Fernando H. Mendes de Almeida. São Paulo: Saraiva, 1963, p. 161.

²⁵ “(...) o Brasil, em razão da robusta influência ibérica em sua formação e do prestígio que os meios intelectuais franceses desfrutavam no século XIX, tendeu a adotar o modelo de Tribunal de Contas desde a sua independência, em 1822.” (COSTA, Luiz Bernardo Dias. Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro. In: FREITAS, Ney José de [Coord.]. **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 149).

²⁶ RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da Administração Pública federal no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 94.

mundo. Não corresponde ao Modelo Tradicional de Tribunal de Contas, uma vez que assume funções fiscalizadoras que seriam típicas de controladoria, bem como procura assumir papel de ouvidoria e órgão consultivo. As suas estruturas organizacionais e seus processos decisórios são um misto dos processos e formas de decidir do Legislativo e do Judiciário. Esse hibridismo e adaptabilidade são características bem típicas do Brasil e das instituições brasileiras, e o que pode torná-las maduras e perenes.

Quanto aos anos que se seguiram à sua criação, a digressão histórica feita por Odete Medauar²⁷ acerca do tratamento dado às Cortes de Contas ao longo dos textos constitucionais aponta para aspectos curiosos que, inclusive, contribuirão para a análise que se fará adiante acerca da natureza jurídica dos Tribunais de Contas e de suas decisões.

De acordo com a autora, na Constituição Federal de 1934, o Tribunal de Contas foi tratado no capítulo sobre os órgãos de cooperação nas entidades governamentais, onde também foi disciplinada a atuação do Ministério Público, ou seja, ambos fora da tradicional separação tríplice de poderes. Em 1937, por outro lado, a Constituição cuidou do tema na parte dedicada ao Poder Judiciário, ao passo que, na Constituição de 1946, o Tribunal de Contas já é mencionado no capítulo destinado ao Poder Legislativo, mais especificamente na seção referente ao orçamento. Por fim, a Constituição de 1967 e sua posterior Emenda Constitucional n. 1/1969, trataram do tema no capítulo referente ao Poder Legislativo e na seção dedicada à fiscalização financeira e orçamentária. A CRFB vigente até os dias atuais disciplina a atuação das Cortes de Contas no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, na seção sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, nos arts. 70 a 75.

Apesar de se tratar de instituição antiga, o recrudescimento da relevância dos Tribunais de Contas no contexto brasileiro é muito recente. Pode-se tomar como marco inicial dessa história a Constituição Federal de 1988, que ampliou significativamente as competências do órgão e os critérios de acordo com os quais o seu controle externo é promovido.

1.2.2 Natureza jurídica dos Tribunais de Contas e de suas decisões

A questão relativa ao enquadramento constitucional das Cortes de Contas – aqui chamado de natureza jurídica dos Tribunais de Contas –²⁸ e a que indaga sobre se neste órgão há ou não hipótese de exercício de função jurisdicional – aqui denominado natureza jurídicas

²⁷ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 136-138.

²⁸ Em face dessa primeira questão, Celso Antônio Bandeira de Mello entende que cumpriria formular a seguinte pergunta: “O Tribunal de Contas do Estado integra o Poder Executivo? Integra o Poder Judiciário? Integra ou é subordinado ao Poder Legislativo?” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. *In*: FREITAS, Ney José de [Coord.]. **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 63).

das suas decisões – são, para Celso Antônio Bandeira de Mello, “possivelmente as duas questões mais controvertidas a respeito do Tribunal de Contas”²⁹.

Quanto ao primeiro tema, no texto constitucional atual, os Tribunais de Contas são caracterizados como instituições de controle externo, que atuam em auxílio ao Poder Legislativo, na realização do controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial³⁰. Conforme se vê, o constituinte originário optou por conferir, formalmente, a função de exercício do controle externo das contas públicas sobre os demais órgãos e entidades da Administração Pública ao Poder Legislativo, mas ressaltou o compartilhamento de competências com uma entidade de fiscalização superior: o Tribunal de Contas.

No caso do Brasil, o que se verifica na prática é que o Poder Legislativo acaba por não executar diretamente a fiscalização financeira, cabendo às Cortes de Contas a realização da maioria das competências constitucionalmente asseguradas a esse papel³¹. Não raro a doutrina administrativista faz apontamentos acerca das dificuldades que o Poder Legislativo enfrentaria caso tivesse que cumprir isoladamente o controle das finanças públicas. Isso em razão da complexa natureza técnica da atividade e da acumulação dessa função com as demais tarefas políticas que comprometem a agenda legislativa. Todavia, tal compartilhamento de atribuições em tema de controle externo suscita dúvidas entre os doutrinadores e é ponto de dissensão para a jurisprudência no que diz respeito à natureza jurídica das Cortes de Contas e sua vinculação ao Poder Legislativo.

Nesta divergência de entendimentos³², há, de um lado, aqueles que, pela interpretação dada ao *caput* do art. 71 da CRFB, acreditam ser o Tribunal de Contas órgão integrante e subordinado ao Poder Legislativo. Esses, por crerem que a fiscalização das contas públicas constitui atribuição típica do Poder Legislativo – desempenhando as Cortes de Contas tarefa constitucional umbilicalmente ligada de cooperação e assessoramento técnico –, defendem haver vínculo de subordinação entre o órgão e o Poder.

²⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. *In*: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 63.

³⁰ A esse respeito, o art. 71, *caput*, da CRFB estabelece, em âmbito federal, que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (...)”. Mais a frente, o art. 75 prevê que “as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

³¹ Vide a referência feita na nota de rodapé 11 acerca do controle parlamentar indireto e controle diretamente exercido pelo Tribunal de Contas.

³² Ilustra-se aqui a divergência de entendimentos relativa à subordinação dos Tribunais de Contas ao Poder Legislativo, partindo do pressuposto de que não se deve ter dúvidas de que “o Tribunal de Contas é alheio ao bloco orgânico formador do Poder Executivo e à unidade orgânica componente do Judiciário” (MELLO, op. cit., p. 63).

De outro, há quem defenda não pertencerem os Tribunais de Contas a nenhum dos Poderes por tratar-se de órgão independente e dotado de autonomia financeira, administrativa e funcional – como é o caso do Ministério Público, por exemplo. Assim, embora preste auxílio ao Poder Legislativo, a ele não se subordina.

Em que pese a divergência de interpretação constitucional, pode-se dizer que o entendimento atualmente majoritário acompanha essa última corrente e parece guardar melhor relação com o que originalmente fora pretendido com a criação dos Tribunais de Contas, conforme consta da exposição de motivos já referenciada neste trabalho: “(...) corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias – contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional (...)”³³.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles, ao classificar os órgãos – entre independentes, autônomos, superiores ou subalternos –, define os Tribunais de Contas como independentes, isto é, “representativos dos Poderes de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário –, colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro”³⁴.

Corroborando esse entendimento, Jarbas Maranhão³⁵ leciona que:

O Tribunal de Contas é um órgão independente em relação aos três Poderes, mas de relevante contribuição, auxiliando-os no desempenho de suas atividades de governo, ou em suas específicas atribuições constitucionais e legais. (...) O Tribunal é órgão que, funcionalmente, auxilia os três Poderes, porém, sem subordinação hierárquica ou administrativa a quaisquer deles. O contrário seria confundir e negar a sua natureza e a destinação de órgão autônomo. (...) São os Tribunais de Contas, assim, órgãos situados entre os Poderes e de cooperação funcional com eles, impondo-se, todavia, que mantenham independência como órgão e função.

Fazendo equivalente observação, Celso Antônio Bandeira de Mello pontua que “os Tribunais de Contas foram constitucionalmente delineados como conjuntos autônomos, refratários à inclusão em quaisquer dos clássicos três blocos orgânicos normalmente designados como ‘poderes’ (...)”³⁶.

Válida a menção à teoria de Diogo Figueiredo Moreira Neto³⁷, segundo a qual é

³³ BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos sobre a criação do Tribunal de Contas, 7 de novembro de 1890. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília: TCU, 1994, p. 181.

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.71.

³⁵ MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas: Natureza jurídica e posição entre os poderes. **Revista de Informação Legislativa**, a. 27, n. 106, p. 99-102, abr./jun. 1990.

³⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. *In*: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 64.

³⁷ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos: Um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, n. 223, jan/mar 2001, p. 12-

frustrada a tentativa de inserir certos órgãos, inclusive os Tribunais de Contas, na lógica tradicional dos três Poderes, uma vez que tais órgãos constituiriam um avanço no controle do poder político, sendo dotados de uma dinâmica própria:

O processo organizativo do poder está longe se ter esgotado no moderno constitucionalismo, e vai prosseguindo, a destacar novas funções específicas, que passam a ser desempenhadas por órgãos, mas que não mais se incluem nos três complexos orgânicos que são denominados, por metonímia tradicional, de Poderes, porque exercem o que eram antes as únicas, mas hoje restam apenas como as mais importantes segmentações do Poder do Estado (ou os “Poderes da União” como esta no art. 2º, CF). Os Tribunais de Contas são, assim, um nítido exemplo desse fenômeno, no contexto da ordem jurídica brasileira, mas, do mesmo modo, também o são as Funções Essenciais à Justiça, com ênfase no complexo orgânico do Ministério Público.

Para Luciano Ferraz, embora do ponto de vista orgânico (estrutural) o Tribunal de Contas integre o Poder Legislativo, “do ponto de vista funcional, ao Tribunal de Contas é assegurada ampla autonomia, aplicando-se-lhe, no que couber, as normas relativas aos Tribunais judiciais e deferindo aos seus membros as garantias da magistratura (...)”³⁸.

Odete Medauar³⁹ ainda atenta para a confusão corriqueira entre a função dos Tribunais de Contas de exercer o controle das contas públicas em auxílio ao Poder Legislativo com uma suposta natureza jurídica de órgão hierarquicamente subordinado a tal poder:

A expressão *com o auxílio do Tribunal de Contas*, contida no art. 71 da Constituição Federal, tem gerado certa confusão no tocante aos vínculos entre este e o Legislativo, sobretudo no sentido de considerá-lo subordinado hierarquicamente a tal poder; muito comum é a menção do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o que acarretaria, para muitos, a ideia de subordinação; confunde-se, desse modo, a função com a natureza do órgão. Na verdade, a Constituição Federal em nenhum dispositivo utiliza a expressão ‘órgão auxiliar’; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração, em auxílio, em apoio, ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. Tendo em vista que a própria Constituição assegura, ao Tribunal de Contas, as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é de instituição independente, desvinculada da estrutura de qualquer dos três poderes. Por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.

Acerca da função de auxílio tratada por Medauar, Luiz Bernardo Dias Costa⁴⁰ corrobora

24.

³⁸ FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 141-142.

³⁹ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editoria Revista dos Tribunais, 2014, p. 153.

⁴⁰ COSTA, Luiz Bernardo Dias. **O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Social. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da PUC-PR, Curitiba, 2005.

que tal auxílio não é de subalternidade, mas de necessidade, já que não há como exercer o controle externo sem a indispensável contribuição das Cortes de Contas – órgãos tecnicamente preparados para essa atividade estatal. A expressão “auxílio” inserida no texto constitucional, portanto, na concepção do autor, deve ser entendida no sentido de colaboração funcional, e não subordinação.

O citado Diogo Figueiredo Moreira Neto⁴¹ também dá sua contribuição sobre o tema em específico:

(...) a Constituição instituiu uma distinção estrutural de cunho político entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas: e o fez, não só por estar a mencioná-los separadamente, o que seria um dado puramente formal, como, e principalmente, porque quis estabelecer entre ambos uma relação, que, não sendo paritária, nem, tampouco, de hierarquia ou de subordinação, só pode ser de cooperação, o que claramente se expressa na voz auxílio (art, 71, caput).

Vale destacar que, embora as Cortes de Contas não se enquadrem perfeitamente nas categorias rígidas da tripartição de Poderes, não há que se falar também na existência de um “quarto Poder”. Nessa perspectiva, Luciano Ferraz atenta para o fato de que “o Constituinte não lhe deferiu esta condição [de quarto Poder], consignando, no art. 2º da Constituição da República que: ‘São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário’”⁴². Para Frederico Pardini⁴³:

(...) o Tribunal não pode ser considerado um quarto Poder, como alguns pretendem. Os Poderes são órgãos constitucionais, independentes e autônomos, encarregados das funções básicas e essenciais do Estado, enquanto que, o Tribunal de Contas, apesar de seu realce e de sua importância, desempenha funções e atividades complementares, melhor dizendo, atividades-meio, tendo como finalidade propiciar a correta atividade administrativa dos Poderes em sua administração direta e indireta.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no mesmo sentido da doutrina majoritária, se posicionou algumas vezes sobre o tema. Destaca-se a decisão cautelar na ADI n. 4190-8/RJ⁴⁴, de lavra do Ministro Celso de Mello, para quem os Tribunais de Contas são “órgãos investidos de autonomia”, inexistindo “qualquer vínculo de subordinação institucional ao Poder Legislativo”; e a decisão na Medida Cautelar em ADI n. 3715-3/TO⁴⁵, de relatoria do Ministro

⁴¹ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de *et al.* (Org.). **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 64.

⁴² FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 140-141.

⁴³ PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**, Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 1997 p. 158.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: **ADI-MC n. 4.190-8/RJ**. Decisão monocrática. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 1º de julho de 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4190CM.pdf>.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: **ADI n. 3715-3/TO**. Plenário.

Gilmar Mendes, que traz em sua ementa que “o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo”.

Pode-se concluir, assim, que majoritariamente os Tribunais de Contas são tidos como órgãos de extração constitucional, independentes e autônomos que exercem, no âmbito do controle externo, função de auxílio ao Poder Legislativo. Isso significa que são responsáveis por supervisionar e fiscalizar a utilização dos recursos públicos pelos Poderes, entes federativos, Administração Pública Direta e Indireta, bem como de qualquer pessoa física ou organização que, por alguma razão, façam uso de dinheiro público. Além de fiscalizar, os Tribunais ainda têm competência para dar conselhos e recomendações sobre a melhor maneira de utilização desses recursos, como se verá mais detalhadamente adiante.

A controvérsia se estende para discutir também a natureza jurídica das atividades desempenhadas e decisões tomadas pelo Tribunal de Contas. Sobre o tema, cumpre esclarecer que há corrente doutrinária que atribui natureza jurisdicional às atividades de controle das contas públicas desempenhadas pelas Cortes de Contas⁴⁶. Via de regra, alicerçando tal entendimento está o argumento de que a escolha semântica do constituinte originário ao fazer uso dos termos “julgar” (art. 71, II, da CRFB) e “jurisdição” (art. 73, *caput*, da CRFB), além de optar pela denominação “Tribunal”, não teria sido em vão, remetendo ao caráter jurisdicional de que se reveste a atuação desse órgão.

Para Seabra Fagundes especificamente, a tese que afirma a função jurisdicional das Cortes de Contas também tem validade em razão da impossibilidade de decisão definitiva do Tribunal de Contas ser revista pelo Poder Judiciário, sob pena de tornar-se o primeiro um órgão inócuo⁴⁷.

Por outro lado, há o entendimento que predomina na doutrina no sentido de que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas revestem-se de caráter administrativo⁴⁸. Nesse

Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 24 de maio de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387270>.

⁴⁶ Dentre seus filiados, pode-se citar Jarbas Maranhão (MARANHÃO, Jarbas. **Origem, importância e competência do tribunal de contas**. Revista de Informação Legislativa, v. 10, n. 37, jan/mar 1973, p. 60-64) e Miguel Seabra Fagundes (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 137-139), que aduz ter o mesmo ponto de vista Carlos Casemiro Costa.

⁴⁷ Nesse sentido: “a função judicante não decorre do emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a irregularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo.” (FAGUNDES, op. cit., p. 142).

⁴⁸ Esse é o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, que faz referência aos posicionamentos de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Guimarães Meneghale e José Afonso da Silva em mesmo sentido (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. *In*: FREITAS, Ney José de [Coord.]. **Tribunais de Contas**: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 71).

caso, alega-se, em contraponto, que o Poder Judiciário é detentor do monopólio da jurisdição, razão pela qual as decisões produzidas pelas Cortes de Contas produzem tão somente “coisa julgada” administrativa, e não judicial, permitindo que sejam revistadas caso necessário.

Aliado a isso, argumenta-se que o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, previsto no art. 5º, XXXV da CRFB, prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, de forma a concluir que toda e qualquer decisão proferida pelos Tribunais de Contas pode ser submetida ao reexame do Judiciário, caso entenda o jurisdicionado pela ocorrência de lesão ou ameaça a seu direito. Do ponto de vista da prática administrativa, o Judiciário não só pode, como invalida, decisões tomadas pelos Tribunais de Contas em face da constatação de existência de ilegalidades formais e/ou materiais.

Se filiando a essa última corrente, para Odete Medauar não se verifica nas decisões oriundas dos Tribunais de Contas “o caráter de definitividade ou imutabilidade dos efeitos, inerentes aos atos jurisdicionais”⁴⁹.

Compartilhando do mesmo entendimento, José Afonso da Silva, em suas palavras sobre o controle externo, pontua que o Tribunal de Contas “se apresenta como órgão técnico e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais”⁵⁰.

José Cretella Junior, ao definir a natureza jurídica dos Tribunais de Contas no Brasil, primeiro afirma o que ele não é: “não é um tribunal de justiça, não é uma corte de justiça, não tem funções judicantes”⁵¹ e, assim, descarta a existência de vínculo entre as Cortes de Contas e o Poder Judiciário.

Por fim, Luiz Bernardo Dias Costa, sintetizando a obra de Eduardo Lobo Botelho Gualazzi⁵² – que analisou o pensamento de inúmeros juristas de nomeada que se debruçaram sobre o estudo da natureza jurídica dos Tribunais de Contas no Brasil – diz que:

Cotejando as considerações doutrinárias examinadas, o autor entendeu que a maioria reconhece no Tribunal de Contas os seguintes atributos essenciais: “a) autonomia funcional; b) colegialidade; c) natureza administrativa; d) funções administrativas; e) edição de atos administrativos; f) realização de atividades administrativas de controle externo; g) perfil de ‘corporação administrativa autônoma’, que verifica e julga, mas

⁴⁹ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 142. No mesmo sentido: CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 150.

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 759.

⁵¹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Manual de direito administrativo: curso moderno de graduação**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 56.

⁵² GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 174-185 apud COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro**. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 154-155.

não exerce a jurisdição, privativa do Poder Judiciário”.

O autor, mais adiante, ainda esclarece que “a não definitividade jurisdicional das decisões do Tribunal de Contas é motivada pelo fato de que são de natureza administrativa, considerando que no Brasil vigora o sistema de jurisdição única, pertencendo ao Poder Judiciário o monopólio da tutela jurisdicional (...)”⁵³.

A confirmar o entendimento doutrinário majoritário, o Supremo Tribunal Federal assentou em alguns julgados que o Poder Judiciário tem o poder-dever de reexaminar as decisões tomadas pelos Tribunais de Contas no que toca à análise da sua legalidade e constitucionalidade. É o caso do julgamento do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n. 259.335/RJ-AgR⁵⁴, de relatoria do ex-Ministro Maurício José Corrêa, em que se decidiu que “A Carta Federal conferiu ao Poder Judiciário a função precípua de controlar os excessos cometidos em qualquer das esferas governamentais, quando estes incidirem em abuso de poder ou desvios inconstitucionais”, baseado em precedente do próprio STF segundo o qual “o Poder Judiciário tem o poder-dever de, quando provocado, rever as decisões dos Tribunais de Contas no caso de constatação de ilegalidade ou inconstitucionalidade no ato questionado”.

O conteúdo da decisão tomada pela Suprema Corte, em que pese deixe remanescer a celeuma sobre os limites da revisão das decisões das Cortes de Contas pelo Poder Judiciário⁵⁵, refuta expressamente o argumento de que haveria violação à separação clássica dos Poderes no reexame judicial dos atos dos Tribunais de Contas.

Tomando emprestadas as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, “estas, parecidos, são as respostas adequadas aos dois pontos mais polêmicos em relação ao Tribunal de Contas”⁵⁶.

1.2.3 Estrutura e composição dos Tribunais de Contas

⁵³ COSTA, Luiz Bernardo Dias. Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro. *In*: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 156.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário: **RE n. 259.335/RJ-AgR**. Segunda Turma. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Julgado em 08 de agosto de 2000. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1788463>.

⁵⁵ Parece haver certa resistência por parte da doutrina administrativista em afirmar a natureza administrativa das funções exercidas pelos Tribunais de Contas por considerar uma espécie de desprestígio conferir caráter administrativo às suas decisões. Esquecem-se, contudo, que é desse caráter que também se reveste a grande maioria das decisões provenientes do Poder Executivo – atualmente, o mais hegemônico entre os três Poderes.

⁵⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. *In*: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 72.

Como se viu, embora a previsão constitucional (arts. 70 a 73) se refira expressamente apenas ao Tribunal de Contas da União, o art. 75 da CRFB estende a mesma disciplina aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, dos Municípios e aos Conselhos de Contas dos Municípios, observado o princípio federativo e seus desdobramentos.

O texto constitucional atualmente em vigor, conforme Diogo Figueiredo Moreira Neto⁵⁷, “instituiu o Tribunal de Contas da União como padrão para os órgãos similares estaduais e municipais, gozando das mesmas prerrogativas de autonomia constitucional asseguradas aos tribunais do Judiciário”.

Assim, o Brasil conta atualmente com 33 Cortes de Contas encarregadas de zelar pelas contas públicas, sendo o TCU, 26 Tribunais de Contas dos Estados, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, 3 Tribunais de Contas de Municípios – nos estados de Goiás, Pará e Bahia – e 2 Tribunais de Contas Municipais – nas capitais do Rio de Janeiro e São Paulo.

Ao passo que o TCU desempenha suas atividades em nível federal, fiscalizando a utilização dos recursos do governo federal, na maioria dos estados, os Tribunais de Contas Estaduais cuidam tanto das contas do estado, quanto das contas dos municípios. Em três estados – Goiás, Pará e Bahia –, há dois Tribunais de Contas na estrutura estadual: um para fiscalizar as contas do estado e outro para as contas dos municípios. Apenas dois municípios possuem Tribunais próprios, uma vez que os Tribunais de Contas Municipais de São Paulo (1968) e do Rio (1980) já existiam antes da promulgação da CRFB (1988), que, em seu art. 31, §4º, vedou a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, não impedindo, contudo, que aqueles já criados continuassem operando.

No que aparenta ser uma tentativa de compensar a proibição de criação de novos Tribunais de Contas Municipais, originariamente quatro estados da federação criaram Tribunais de Contas dos Municípios, nos moldes do que prevê o mesmo art. 31 da CRFB. Como dito, diferentemente dos Tribunais de Contas Municipais carioca e paulistano, os Tribunais dos Municípios são órgãos estaduais, que fiscalizam especialmente os municípios de um estado. Confirmando a sua possibilidade de criação, o STF já se manifestou no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 687, de relatoria do Ministro Celso de Mello⁵⁸:

⁵⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. *In*: ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE TRIBUNAIS DE CONTAS. Estoril, 19-21 mar. 2003, p. 97 apud COSTA, Luiz Bernardo Dias. Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro. *In*: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 154-155.

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: **ADI n. 687**. Plenário. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 02 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266491>.

A Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituíam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (RTJ 135/457, rel. min. Octavio Gallotti – ADI 445/DF, rel. min. Néri da Silveira), incumbido de auxiliar as câmaras municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º). Esses conselhos ou tribunais de contas dos Municípios – embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º) – atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das câmaras de vereadores. A prestação de contas desses tribunais de contas dos Municípios, que são órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º), há de se fazer, por isso mesmo, perante o tribunal de contas do próprio Estado, e não perante a assembleia legislativa do Estado-membro. Prevalência, na espécie, da competência genérica do tribunal de contas do Estado (CF, art. 71, II, c/c art. 75).

Sobre o tema, vale destacar que além dos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia (1971) e do Pará (1983), o Estado de Goiás criou seu Tribunal de Contas dos Municípios em 1977, que foi extinto em setembro de 1997 – com a aprovação pelo Plenário da Assembleia Legislativa da EC n. 19 – e recriado 55 dias depois, por meio da aprovação da EC n. 21, tendo sua recriação convalidada ainda pela EC n. 23, aprovada em dezembro de 1998; e o Estado do Ceará criou seu respectivo Tribunal de Contas dos Municípios em 1935, que foi, todavia, extinto em 2017, com a aprovação de EC pela Assembleia Legislativa que transferiu as suas competências para o Tribunal de Contas Estadual.

Quanto à sua estrutura organizacional, diz-se que os Tribunais de Contas são divididos em Colegiados – Plenários e Câmaras –, Autoridades – Ministros ou Conselheiros, Auditores e Procuradores – e Secretarias – serviços auxiliares técnicos e administrativos.

As autoridades julgadoras são nomeadas Ministros caso façam parte do TCU, totalizando nove, por previsão do art. 73 da CRFB, que são indicados conforme a proporção de dois terços pelo Poder Legislativo e um terço pelo Executivo: três indicados pela Câmara dos Deputados, outros três indicados pelo Senado, um representante da Presidência da República, um representante dos auditores do TCU e um representante do Ministério Público de Contas. Caso sejam de Tribunais no âmbito dos estados ou municípios, as autoridades julgadoras são denominadas Conselheiros, totalizando sete, por ressalva expressa contida no parágrafo único do art. 75 da CRFB, indicados conforme a mesma proporção prevista para o TCU: quatro escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Governador do Estado, cabendo à esse último necessariamente indicar, dentre os três, um auditor de carreira, um membro do Ministério Público de Contas e um outro a sua livre escolha⁵⁹. Apesar da denominação diversa, ambos os cargos possuem a mesma natureza, pressupostos de fundamento e atribuições.

⁵⁹ Pela ordem constitucional imediatamente anterior à vigente, de 1967, o Governador do Estado indicava todos os sete membros julgadores dos Tribunais de Contas dos Estados, cabendo à Assembleia Legislativa somente a aprovação dos nomes indicados. Atualmente, o entendimento do STF acerca da composição dos Tribunais de

Em decorrência ao princípio da simetria constitucional, a organização dos demais Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios segue a regra estipulada a âmbito federal, consubstanciado no modelo do TCU, que serve de parâmetro para as demais Cortes.

Além das autoridades julgadoras, as Cortes de Contas são compostas ainda pelos auditores de controle externo e pelos membros do Ministério Público de Contas. Os primeiros são os servidores públicos concursados, responsáveis pelas auditorias e análises técnicas que fazem parte do trabalho dos Tribunais. Eles atuam, segundo José da Silva Pacheco, “sem subordinação jurídica, vinculando-se exclusivamente ao ordenamento jurídico”⁶⁰ e podem ser convocados a compor o quórum na condição de substitutos dos Ministros ou Conselheiros. Os Ministérios Públicos de Contas, por sua vez, têm por função garantir a observância e fiel execução das leis financeiras e orçamentárias e os Promotores de Contas são os responsáveis por investigar eventuais práticas de delitos envolvendo os recursos públicos, bem como promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante os Tribunais de Contas, as medidas de interesse da justiça, da Administração Pública e do Erário.

Cumprido esclarecer que, apesar de atuar junto aos Tribunais, os Ministérios Públicos de Contas são órgãos independentes e autônomos que, em realidade, integram os quadros do Ministério Público.

2 AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDAS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A CRFB previu expressamente, nos onze incisos e no §2º do seu art. 71, as competências e atribuições do Tribunal de Contas da União no exercício do controle externo para realização da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Como dito, as mesmas competências se aplicam, no que couber, aos Tribunais de Contas estaduais, do Distrito Federal, municipais e dos municípios.

No primeiro inciso, a CRFB atribui aos Tribunais de Contas a competência de emitir parecer prévio opinativo acerca da regularidade das contas de governo anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo e julgadas pelo Poder Legislativo. Nos dois incisos que se seguem, a competência é propriamente de julgamento, tanto das contas de gestão dos

Contas estaduais é, inclusive, objeto da Súmula n. 653, que recebeu o seguinte enunciado: “No Tribunal de Contas Estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha”.

⁶⁰ PACHECO, José da Silva. Direito processual civil. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1976 apud MACIEIRA, Leonardo dos Santos. **Auditor Constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições**. Revista do TCU n. 116, set/dez 2009, p. 55.

ordenadores de despesas responsáveis por dinheiros, bens, valores públicos ou por causar eventuais prejuízos ao erário, quanto da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Os incisos quatro, cinco, seis e onze, por sua vez, tratam da competência fiscalizatória, exercida por meio da realização de inspeções, auditorias, diligências de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, além da representação ao órgão competente acerca de irregularidades ou abusos eventualmente apurados. A competência contida no inciso sete refere-se a de informar aos órgãos competentes o resultado das inspeções, auditorias ou diligências realizadas. Já no inciso oito, há a atribuição da competência sancionatória em caso de apuração de ilegalidade de despesa ou irregularidade de conta. Nos incisos nove e dez consta a competência de determinar a adoção de providência com vistas a corrigir os rumos de eventual atuação ilegal ou irregular apurada. E, por fim, o §2º contém a competência de decidir sobre o ato de sustação de contrato caso a medida não seja adotada originariamente pelo Poder Legislativo no prazo de noventa dias.

Para Luiz Bernardo Dias Costa, o constituinte de 1988 alargou sobremaneira as atribuições e competências do Tribunal de Contas “em razão da constante e necessária evolução controle externo da Administração Pública”⁶¹.

Assim, a partir do rol constitucional e ainda de outras competências definidas na legislação infraconstitucional – como se verá mais adiante –, a doutrina administrativista comumente aglutina e sintetiza as competências atribuídas aos Tribunais de Contas em grandes atribuições. Não há um consenso doutrinário a respeito desse enquadramento, de forma que são variadas as formas de divisão didática das competências das Cortes de Contas, a partir de critérios também distintos.

Para a finalidade deste trabalho, é suficiente apontar algumas sistematizações relevantes na doutrina, sem pretensões de lhes comparar diferenças e semelhanças ou indicar aquela que melhor categorizaria as competências, especialmente porque, como dito, elas partem de diferentes critérios de enquadramento. O objetivo, portanto, é abarcar o maior número de atribuições indicadas na doutrina, conforme se fará a seguir.

Nesse sentido, Luiz Henrique Lima⁶² sistematiza as competências dos Tribunais de Contas em nove funções, sendo elas:

⁶¹ COSTA, Luiz Bernardo Dias. Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 160.

⁶² LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2015, p. 98-102 apud SILVA, Marco Aurélio Souza da. **Tribunais de contas: teoria e prática da responsabilização de agentes públicos e privados por infração administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 12-15.

(i) Função fiscalizadora: exercida através da realização de diligências, auditorias, inspeções, acompanhamentos, verificação de contas, atos, contratos e outras atividades de fiscalização do uso de recursos públicos (art. 71, IV, V, VI e XI, da CRFB);

(ii) Função opinativa: consistente na elaboração de parecer prévio sobre as contas dos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 71, I, da CRFB);

(iii) Função julgadora : compreende o julgamento das contas dos administradores e/ou responsáveis por bens e valores públicos, bem como por eventuais prejuízos ao erário e por infrações decorrentes de não observância na gestão fiscal (art. 71, II e III, da CRFB);

(iv) Função sancionadora: consiste na aplicação das sanções previstas em lei, em caso de ilegalidade das despesas ou irregularidade das contas públicas (art. 71, VIII, da CRFB);

(v) Função corretiva: tem por intuito o aprimoramento da gestão pública, através de emissão de determinações, recomendações, fixação de prazo para adoção de providências, sustação de ato irregular e adoção de medidas cautelares (art. 71, IX e X, da CRFB);

(vi) Função consultiva: consiste na elaboração de consultas sobre assuntos de competência do Tribunal e pareceres sobre a regularidade de despesas (art. 1º, XVII, da LOTCU);

(vii) Função informativa: função de prestar informações solicitada pelos órgãos sobre fiscalizações realizadas, relatórios, listas de responsáveis que tiveram suas contas julgadas irregulares, representação sobre irregularidades, entre outros (art. 71, VII, da CRFB);

(viii) Função ouvidora: receber e processar as denúncias e representações acerca de irregularidades, em caráter sigiloso, apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (art. 74, §2º, da CRFB);

(ix) Função normativa: compreende a expedição de atos e instruções normativas no âmbito de sua competência (art. 3º da LOTCU).

Partindo de pressupostos similares, Luiz Bernardo Dias Costa⁶³ entende que “do manuseio das lições apresentadas pela boa doutrina pátria, podem-se agrupar com objetivos didáticos, as competências do Tribunal de Contas da União em oito grandes grupos”. São eles de natureza: (i) fiscalizadora; (ii) judicante⁶⁴; (iii) sancionadora; (iv) consultiva ou opinativa⁶⁵; (v) informativa; (vi) corretiva; (vii) normativa; e (viii) de ouvidoria.

⁶³ COSTA, Luiz Bernardo Dias. Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 161.

⁶⁴ A competência de natureza judicante para Luiz Bernardo Dias Costa tem mesmo conteúdo daquela nomeada como “função julgadora” por Luiz Henrique Lima.

⁶⁵ Diferentemente de Luiz Henrique Lima, Luiz Bernardo Dias Costa trata como única a “função consultiva ou opinativa”, que, no seu entender, engloba tanto a “elaboração de parecer prévio sobre as contas do Presidente da

Já Renato Jorge Brown Ribeiro⁶⁶ se limita a apontar o que ele denomina de “cinco funções básicas”: (i) fiscalizadora; (ii) judicante⁶⁷; (iii) normativa; (iv) consultiva; e (v) de ouvidoria; que guardam relação com a conceituação dada por Luiz Henrique Lima.

Luciano Ferraz⁶⁸, por sua vez, partindo de critério de análise distinto – já que faz uso da sistematização ora proposta quando está a analisar especificamente a realização de inspeções e auditorias pelos Tribunais de Contas – aponta para a existência das seguintes grandes atribuições, dentre outras competências atribuídas às Cortes de Contas⁶⁹:

(i) Corretivas: exercer o controle concomitante e, em caso de apuração de irregularidade, possibilitar a adoção das medidas acautelatórias previstas no art. 70, IX (assinatura de prazo para que o órgão ou entidade sane as irregularidades detectadas); X (sustação do ato impugnado, em caso de descumprimento do prazo assinado); XI (representação ao Legislativo acerca das irregularidades apuradas); §1º (recomendação ao Legislativo para a sustação de contratos irregulares); §2º (decisão a respeito dos contratos em caso de omissão do Legislativo no prazo de 90 dias); VIII (aplicação, aos responsáveis, de multas em caso de ilegalidade de despesa e irregularidade de contas);

(ii) Instrutórias: servir de subsídio para a instrução dos demais processos, quando, durante a análise, apareçam indícios de atos de gestão irregulares ou causadores de lesão ao erário;

(iii) De reexame: possibilitar o exame posterior de atos de gestão relativos aos demais processos (de parecer prévio ou julgamento de contas), cuja apuração não tenha sido realizada a contento, comunicando-se os resultados apurados às autoridades competentes para tomar as providências ou imputando responsabilidade;

República, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Congresso Nacional”, quanto as “respostas a consultas feitas por autoridades ou Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional sobre a legalidade de despesas, conforme previsto no art. 71, I, da Constituição Federal.” (COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro*. In: FREITAS, Ney José de [Coord.]. **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 162).

⁶⁶ RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da Administração Pública federal no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 82-83.

⁶⁷ A denominada “função julgadora” contida na sistematização de Luiz Henrique Lima é chamada por Renato Jorge Brown Ribeiro, tal como denominada por Luiz Bernardo Dias Costa, de “função judicante”.

⁶⁸ FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 160-161.

⁶⁹ Além das atribuições relativas à realização de inspeções e auditorias, o autor trata das competências de emissão de parecer prévio sobre as contas anuais dos Chefes do Executivo (p. 143); de registro de atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensão (p. 155); de julgamento das contas dos administradores e responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos (p. 164); além de outras atribuições relativas às competências fiscalizatória das empresas supranacionais de cujo capital a União participe direta o indiretamente (p. 161); fiscalizatória da aplicação de recursos públicos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere a entes federativos (p. 162); e de conhecer das denúncias formuladas por qualquer cidadão, partido político, sindicato ou associação sobre ilegalidades e irregularidades que digam respeito à sua competência (p. 164).

(iv) Educativas: servir de substrato para o exercício da função pedagógica dos Tribunais de Contas, ao sugerir medidas corretivas aos órgãos e entidades fiscalizadas, almejando o incremento da eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos públicos.

(v) De conhecimento: possibilitar o conhecimento acerca da organização e o funcionamento dos órgãos e entidades; avaliar, do ponto de vista de desempenho operacional, as atividades e sistemas desses órgãos e entidades, e aferir os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais a seu cargo.

Feitas essas considerações, se pretenderá no capítulo que se segue discorrer acerca da função pedagógica dos Tribunais de Contas que, embora não expressamente prevista na CRFB, merece – pelas razões que também serão apontadas a seguir – figurar junto ou, ao menos, ao lado das competências constitucionalmente atribuídas às Cortes de Contas e comumente categorizadas pela doutrina administrativista.

3 A FUNÇÃO PEDAGÓGICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

3.1 Em que consiste a função pedagógica?

Considerando que a temática praticamente não foi objeto específico de análise e sistematização individual – em obra que trate exclusivamente do tema – pelos doutrinadores na seara do Direito Administrativo, não se pretende, para conceituar o que se está a chamar de função pedagógica dos Tribunais de Contas, partir da afirmação teórica de um autor em especial, mas sim de alguns doutrinadores que tratam desse tema de forma difusa quando versam sobre as competências do Colegiado de Contas, para, na sequência, fazer as considerações pertinentes.

Nesse sentido, Luciano Ferraz⁷⁰, ao tratar da atribuição educativa da Corte de Contas, leciona que deve “servir de substrato para o exercício da função pedagógica dos Tribunais de Contas, ao sugerir medidas corretivas aos órgãos e entidades fiscalizadas, almejando o incremento da eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos públicos”.

Mais tarde, em outra obra, o autor⁷¹ detalha ainda que:

É preciso que os Tribunais de Contas compreendam que a tarefa que lhes cabe talvez seja mais soberana do que aquela que atualmente exercem, tocando-lhes função pedagógica, de auxílio aos administradores públicos na elaboração e editais,

⁷⁰ FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 161.

⁷¹ FERRAZ, Luciano de Araújo. Controle externo das licitações e contratos administrativos. *In*: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas**: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 145.

fornecendo modelos e rotinas simplificados, realizando treinamento de servidores dos órgãos ou entidades “jurisdicionados”, tudo em ordem a minimizar a incidência de erros formais e de pequenas irregularidades, os quais frequentemente são apontados nos seus relatórios técnicos, para que o trabalho despendido nestes exames possa se redirecionar para o conteúdo em si das ações de governo e sua efetividade, o que verdadeiramente interessa.

O contexto dessa última afirmação, relativa à necessidade de os Colegiados de Contas compreenderem a importância do exercício da função pedagógica é a de análise das competências que os Tribunais de Contas detêm para controlar licitações e contratos administrativos, que, não raro são de pouca efetividade. “Não se descobriu, ainda – este é o caminho –, que o controle repressivo, que a todos sanciona, sem educar, produz fosso infindável entre os órgãos de controle e seus controlados, prejudicando consideravelmente a realização do interesse público”⁷².

Sob a denominação de função orientadora, Jackson Francisco de Oliveira⁷³, por sua vez, assevera que “mesmo não tendo uma previsão expressa na Constituição Federal, a função orientadora dos Tribunais de Contas tem ganho força por conta da sua reconhecida capacidade técnica”. Ainda justifica a relevância da postura didática desses Tribunais na falta de estrutura de muitos órgãos públicos, sobretudo municipais, que é ocasionada, no mais das vezes, pela ausência de mão de obra qualificada e que faz com que os gestores cometam equívocos por falta de conhecimento sobre como aplicar devidamente a legislação.

Evandro Guerra⁷⁴, por seu turno, ao tratar do “efetivo papel pedagógico destinado às cortes de contas” fala sobre a função “de instruir os jurisdicionados acerca da melhor forma de execução das atividades e correção de eventuais falhas”.

Ainda nesse sentido, para Hamilton Coelho⁷⁵ o papel pedagógico se reflete na necessidade de os Tribunais de Contas buscarem uma aproximação com seus jurisdicionados:

(...) o controle não deve ser visto como função punitiva, mas sim preventiva, corretiva e pedagógica. Portanto, aos Tribunais de Contas cabe buscar uma aproximação com seus jurisdicionados, promovendo periodicamente cursos, palestras e seminários, dentre outros eventos, com o objetivo de difundir os conhecimentos imprescindíveis, sob o prisma do controle, para a boa e regular gestão dos recursos públicos.

Nesse sentido, também ganha importância a divulgação das boas práticas administrativas. Redução de custos, maior transparência da gestão e aperfeiçoamento dos mecanismos de controle são apenas alguns exemplos de resultados positivos que

⁷² Ibidem, p. 144.

⁷³ OLIVEIRA, Jackson Francisco de. O ajuste de conduta como uma realidade para os Tribunais de Contas. **Revista do TCE/PE**. Recife, v.19, n.19, p.10-27, dez. 2012, p. 23.

⁷⁴ GUERRA, Evandro Martins. **Controle externo da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 206.

⁷⁵ COELHO, Hamilton Antônio. O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo. **Revista do TCE/MG**. Belo Horizonte, v. 75, n. 2., p. 66-76, abr./jun. 2010, p. 71.

alguns gestores conseguem ao implementar novas rotinas administrativas, que podem servir de exemplo e, muitas vezes, ser reproduzidas em outros contextos.

Para Bento José Bugarin⁷⁶, o papel pedagógico visa evitar o cometimento de erros por falta de conhecimento pelos gestores de boa-fé, ao passo que, quanto aos maus gestores, “o conhecimento acerca das formas de atuação do Tribunal e das consequências no caso de prática de ato de gestão irregular pode inibir aqueles que não têm tanta preocupação com o uso dos recursos públicos”. Ainda nas palavras do autor, “é fortemente sentida, nos dias de hoje, a necessidade de incrementar a atuação pedagógica do Tribunal, porquanto as suas atividades não podem estar voltadas apenas para a descoberta de atos ilegais, ilegítimos, antieconômicos, ineficientes ou ineficazes”.

Nesse contexto, merecem destaque ainda os trabalhos de dissertação de Túlio Martins e Pedro Henrique Magalhães Azevedo, por meio dos quais, justamente em virtude da quase ausência de pesquisas científicas específicas a respeito, os autores buscam revelar algumas bases jurídico-teóricas que justificam a afirmação da função pedagógica, bem como delinear os desdobramentos possíveis da sua utilização pelas Cortes de Contas. Em suma, tratam-se ambos de estudos que têm por intuito apurar os limites, as possibilidades e as consequências, tanto para a Administração Pública, quanto para os jurisdicionados e a sociedade, da atuação pedagógica dos Tribunais de Contas em contraste com a sua atuação sancionatória.

Para o primeiro autor, o papel pedagógico dos Tribunais de Contas “decorre da atuação preventiva e da própria lógica de efetividade do controle, pois, em diversas situações, não representa atendimento ao interesse público a simples punição do gestor, sendo necessário que a atuação governamental seja realinhada dentro da legalidade”⁷⁷. Em suma, Túlio Martins⁷⁸ aponta para a relevância de os modelos de atuação e fiscalização do controle externo evoluírem para acompanhar *pari passu* a surgência dos muitos interesses públicos e das diversas formas de desenvolvimento das políticas públicas voltadas para satisfazê-los:

A dimensão continental do Brasil, o elevado número de jurisdicionados, de sistemas informatizados e de agendas políticas inviabiliza a proximidade dos fatos que a boa fiscalização demanda e, por outro lado, a presença massiva dos TCs sob pena de engessarem a Administração Pública. Assim, compete aos Tribunais agir de modo indutivo de boas práticas, com capacitação dos jurisdicionados, especialmente dos

⁷⁶ BUGARIN, Bento José. Evolução do controle externo no Brasil. **Revista do TCU**, Brasília, v. 32, n. 87, p.224-237, jan./mar. 2001, p. 230.

⁷⁷ MARTINS, Túlio César Pereira Machado. **Papel pedagógico dos Tribunais de Contas**: análise das possibilidades e limites dos processos de consulta na legislação dos Tribunais de Contas brasileiros. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde da Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2017, p. 43.

⁷⁸ Idem.

controles internos, de modo a evitar que erros sejam cometidos por falta de conhecimento.

Pedro Henrique Magalhães Azevedo⁷⁹, por sua vez, resume da seguinte forma a atribuição pedagógica dos Tribunais de Contas:

O Tribunal de Contas é uma entidade de fiscalização superior encarregada de realizar o controle externo da Administração Pública. No exercício dessa função, esse órgão realiza inspeções e auditorias, bem como recebe denúncias e representações sobre condutas supostamente irregulares praticadas por gestores públicos. Caso confirmada a infração, tem-se verificado que os Tribunais normalmente aplicam sanções aos responsáveis. No entanto, a prática tem demonstrado que a maioria desses erros é cometida por desconhecimento ou por equívoco, e não por má-fé ou dolo. Sendo assim, ao invés de utilizar medidas sancionatórias, as quais carregam consigo efeitos colaterais negativos para a gestão pública, propõe-se a adoção de métodos alternativos, baseados na transmissão da informação, no consenso e na restauração. Tais medidas orientadoras compõem a competência pedagógica dos Tribunais de Contas: uma nova forma de atuação do órgão de controle externo que procura capacitar e instruir os jurisdicionados antes de sancioná-los. Por meio dela, os Tribunais de Contas, por exemplo, promovem cursos, emitem recomendações e monitoramento, respondem a questionamentos em tese dos gestores públicos com vistas a evitar a ocorrência de erros e a aprimorar o cotidiano da Administração Pública.

Como adiantado no trecho destacado, em seu trabalho dissertativo, o autor atribui o desenvolvimento dessa atribuição pedagógica especialmente ao fato de ter-se constatado que a maioria dos erros investigados e apurados pelos Tribunais de Contas é cometido pelos gestores públicos por desconhecimento ou por equívoco, e não por má-fé ou dolo. Uma das razões seria, a seu ver, a considerável discrepância do nível de instrução formal do controlador e dos jurisdicionados. Dessa forma, mostrar-se-ia mais adequado, antes de utilizar o poder coercitivo e sancionatório – que traz consigo efeitos colaterais que depõem contra o controle e o aprimoramento da Administração Pública –, promover a capacitação e formação dos gestores públicos, instruindo-os quando à forma correta de agir, através do poder informacional.

Mesmo porque “a mera expectativa do controle, ou seja, a presença fiscalizadora das Cortes de Contas próxima aos gestores dos recursos públicos já inibe, em muito, o comodismo e a negligência que, na maioria das vezes, levam à ignorância das normas e ao erro nos procedimentos”⁸⁰.

⁷⁹ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública.** Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

⁸⁰ COSTA, Agnaldo da Luz; LEITE, Luiz Celso; BEZERRA, Paulo Sérgio Alves; GAIA, Raimundo Nonato Demétrio. **O controle externo das contas públicas: tendências atuais.** Dissertação (ensaio crítico) apresentada ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu – MBA em Gestão e Políticas Públicas, Fundação Getúlio Vargas, Macapá, 2003, p. 26.

Assim, “nesse processo dialético e consensual (e não impositivo, como ocorre no poder coercitivo), o Tribunal teria a oportunidade de ouvir as necessidades da Administração Pública, planejar ações de instrução e mobilizar os seus servidores para capacitar os jurisdicionados”⁸¹.

Feitas as devidas referências aos doutrinadores que tratam do tema, por ora é suficiente concluir que, por meio da concretização da função pedagógica, os Tribunais de Contas, valendo-se da possibilidade de maior aproximação com o gestor público e do *know-how* do seu corpo técnico, têm a possibilidade de *orientar* os gestores públicos quanto à sua atuação cotidiana, com o intuito de fazer a correção de caminhos quando estes encontrarem-se em dissonância com o que se espera da atuação administrativa e *prevenir* eventuais não-conformidades futuras.

3.2 O que é não é a função pedagógica: diferenciações entre as dimensões prévia e preventiva do controle externo

Tendo concluído preliminarmente, portanto, no que consiste a função pedagógica dos Tribunais de Contas, é importante ainda, para os fins que se pretende este trabalho e antes de analisar a aplicação prática dessa função, evidenciar uma das formas de atuação das Cortes de Contas que corriqueiramente é confundida com a realização da função pedagógica, mas que não comunga dos mesmos ideais jurídicos, que é o controle prévio dos Tribunais de Contas.

Classicamente, os doutrinadores administrativistas propõem diferentes formas de classificação dos mecanismos de controle: quanto ao momento em que se efetiva, quanto à forma de instauração, quanto ao posicionamento do órgão controlador, quanto ao órgão estatal ou grupo social que o exercita, quanto ao aspecto sindicado, quanto ao foco, quanto à consequência jurídica, entre outros⁸². Para o que ora se propõe, basta o foco na categorização clássica do controle quanto ao momento em que se efetiva, que pretende a subdivisão do controle em prévio, concomitante ou posterior.

Embora a classificação dos mecanismos de controle quanto ao momento não esteja estreme de dúvidas, uma vez que não raro remanesce no caso concreto o questionamento de qual marco temporal deve ser adotado quando se considera tal qualificação – é prévio, concomitante ou posterior em relação ao quê? Ao ato em si do gestor público passível de

⁸¹ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação:** análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 101.

⁸² Vide FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle e consensualidade:** fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 105-205.

controle? Ou ao resultado produzido pelo ato? –, essa crítica também não é um aspecto de relevância para o objetivo do presente trabalho, razão pela qual não será aprofundada nessa oportunidade.

O que interessa concluir *in casu* é que, ainda que não incorreta, a tríade clássica do controle quanto ao momento em que se efetiva – prévio, concomitante e posterior – não é suficiente para categorizar a função pedagógica dos Tribunais de Contas. Para o perfeito enquadramento dessa função, merece-se pensar em complemento da – ou, ainda, ao lado da – categorização clássica, uma outra que diferencie os mecanismos de controle de caráter preventivo daqueles de caráter repressivo.

Isso porque é certo que mesmo a função pedagógica, por envolver a *orientação* de outra autoridade ou órgão, quando pensada sob a ótica da tríade clássica, pode ter suas dimensões prévia e posterior, a depender do momento em que é exercida. É prévia ou ativa a função pedagógica quando exercida antes da ocorrência e apuração da irregularidade, ou seja, como mecanismo de antever falhas e *orientar* a conduta do gestor público com vistas a *prevenir* decisões ou atos equivocados. Por outro lado, o exercício da função pedagógica pode ser posterior ou reativo quando ocorrido após a verificação de certa inconformidade, com o intuito de *orientar* para *prevenir* novos equívocos futuros.

A recíproca também é verdadeira quando se pensa que nem todo exercício repressivo do controle – ou seja, que não tem por finalidade prevenir a ocorrência de novos desvios, e sim ceifar o ato irregular e responsabilizar o agente – precisa ser necessariamente posterior ou, em outras palavras, ocorrer após a conduta ser apreciada e julgada pelo próprio Tribunal de Contas. Exemplo que não deixa mentir é a decretação cautelar de indisponibilidade de bens e ativos pela Corte de Contas durante a apuração de responsabilidade por indícios de irregularidade⁸³.

A título ilustrativo daquilo que não deve ser considerado controle pedagógico, mas pura e simplesmente controle *prévio*, vale a referência às reflexões propostas por Eduardo Jordão⁸⁴ acerca da atuação prévia do TCU sobre editais de licitação não publicados referentes a projetos de infraestrutura.

Na hipótese, o autor sustenta que, não obstante a existência de previsão infralegal

⁸³ Vale ressaltar que embora o §2º do art. 44 da Lei Federal n. 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) autorize ao Tribunal, no início ou no curso de qualquer apuração, “decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração”, está atualmente em discussão no STF, no bojo do Mandado de Segurança (MS) n. 35506-DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, a possibilidade de bloqueio, por ato próprio dos Tribunais de Contas, dos bens de particulares contratantes com a Administração Pública quando envolvidos na apuração.

⁸⁴ JORDÃO, Eduardo. A intervenção do Tribunal de Contas da União sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador? In: SUNFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no direito e na realidade**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020, p. 337-364.

(Instrução Normativa n. 81/2018)⁸⁵ que exige o envio pelos gestores dos documentos do certame e minutas do edital e do contrato com antecedência mínima de 90 dias para que o TCU emita pronunciamento quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos fiscalizados antes da publicação, o Tribunal não deteria competência nem legitimidade constitucional ou legal para efetuar intervenção *prévia* em editais não publicados. Assim, a atuação da Corte deveria ser limitada “sob pena de transformar esse órgão controlador em uma espécie de administrador público hierarquicamente superior que o constituinte não desejou”⁸⁶.

As preocupações de Eduardo Jordão ao escrever sobre o tema são, nas suas palavras, duas. A primeira de que o controle *prévio* nessa etapa deve ser moderado para “evitar que as prognoses realizadas pelo administrador sejam substituídas por prognoses igualmente incertas do fiscalizador”⁸⁷, já que essa fase interna dos projetos envolveria uma “série de decisões complexas, tomadas em um contexto de forte incerteza”⁸⁸, de forma que não caberia à Corte de Contas falar em soluções corretas ou incorretas tomadas pelo gestor. A segunda de que desde a Constituição de 1967 o constituinte alterou deliberadamente a regra que, antes, era de atuação *prévia* dos Tribunais de Contas – ou seja, todas as decisões administrativas que implicassem gastos públicos deveriam ser submetidas previamente para autorização pelo órgão – para um “regime de controle posterior em função da ampliação significativa das competências e das atividades administrativas”⁸⁹.

Para sustentar seu entendimento, o autor lança mão de vários argumentos que podem ser assim sistematizados: (i) só é permitido ao TCU fazer o que a Constituição autorizou⁹⁰; (ii) a leitura da Constituição revela que o TCU detém poderes diretos (competências corretivas) e indiretos (competências sancionatórias) e, em ambos os casos, tratam-se de poderes que devem ser exercidos *posteriormente* à edição dos atos administrativos⁹¹; (iii) assim, a intervenção *prévia* do TCU, no contexto relevante para projetos de infraestrutura, não só não está autorizada explicitamente pela Constituição Federal, como o exame da evolução histórica das Constituições sugere que há aí um silêncio eloquente⁹²; (iv) de igual forma, não há autorizativo

⁸⁵ Vale destacar que, no campo das normas legais, a legislação pátria, mais especificamente a Lei Federal n. 8.666/93, prevê apenas o controle de edital de licitação já publicado e desde que tenha havido solicitação, pelo Tribunal de Contas, para remessa de uma cópia sua.

⁸⁶ JORDÃO, Eduardo. A intervenção do Tribunal de Contas da União sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador? *In*: SUNFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no direito e na realidade**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020, p. 341.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 340.

⁸⁸ *Idem*.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 340-341.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 342.

⁹¹ *Idem*.

⁹² *Ibidem*, p. 345.

expresso no nível infraconstitucional⁹³; (v) logo, na ausência de previsão de poderes *prévios* na Constituição e na lei, não poderia uma norma infralegal, como é o caso da citada Instrução Normativa, estabelecer tal competência⁹⁴; (vi) também não poderia o TCU justificar sua atuação prévia nas razões práticas comumente indicadas em suas decisões: ampliação da possibilidade de contribuição para o aperfeiçoamento do processo e evitar interrupções indesejáveis durante a execução do cronograma do projeto público, sob pena de gerar resultado prático oposto, ou seja, aumentar a intervenção do Tribunal e reduzir a liberdade do administrador público⁹⁵; (vii) nem poderia justificar eventuais razões jurídicas da atuação prévia na suposta existência de um “poder geral de cautela”, uma vez que, na sistemática estabelecida pelo Constituinte, o TCU tem poderes de cautela apenas limitados e precedidos por procedimento específico e é o Poder Judiciário que tem poder geral de cautela⁹⁶.

O caso mereceu ser trazido à baila para – sem adentrar no mérito da procedência ou não da argumentação utilizada para justificar a impossibilidade de atuação *prévia* do TCU, em específico no caso de editais de licitação ainda não publicados –, demonstrar que as críticas que ora se faz acerca da atuação *prévia* dos Tribunais não deve ser estendida à função *pedagógica*.

Não obstante diversas vezes ao longo do texto o autor faça uso indiscriminado ora da expressão “atuação prévia”, ora da expressão “atuação preventiva” como se sinônimos fossem, resta claro em várias passagens que a sua irresignação é para/com a *exigência* de apresentação de minuta de edital ainda não publicado ao TCU para fins de obrigatória manifestação prévia do órgão antes da publicação. No entanto, não haveria óbice e é, inclusive, natural, segundo afirma o autor, que o administrador público possa *optar* por enviá-la, a fim de receber sugestões do TCU. É o que ele esclarece no trecho a seguir⁹⁷:

Tendo em vista que a atuação sancionatória do TCU incide sobre os gestores públicos individualmente considerados, gera-se um incentivo claro a que eles admitam o controle prévio deste órgão fiscalizador, em uma espécie de “instinto de autopreservação”. Afinal, o controle prévio funcionaria como um “salvo conduto” desejado pelo administrador antes da realização da licitação. Além do medo da penalização, a propensão dos administradores para aceitar o controle prévio pode decorrer de receio de danos reputacionais causados por uma eventual sustação posterior do edital sob o argumento de ilegalidades.

(...)

⁹³ Ibidem, p. 348.

⁹⁴ Ibidem, p. 349.

⁹⁵ JORDÃO, Eduardo. A intervenção do Tribunal de Contas da União sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador? In: SUNFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no direito e na realidade**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020, p. 353-356.

⁹⁶ Ibidem, p. 357-361.

⁹⁷ Ibidem, p. 361-362.

Não há nada que possa ser feito juridicamente para impedir que, em instinto de preservação, os administradores enviem voluntariamente os projetos de editais e submetam às considerações tecidas pelo TCU – nem este capítulo sugere que esse procedimento seja juridicamente inválido.

Tem-se, portanto, no caso exemplificado clara diferenciação entre um primeiro cenário – *exigência* pelo TCU de envio de minuta de edital para apreciação antes da publicação – que consiste em atuação *prévia* do Tribunal de Contas, cuja competência e legitimidade é colocada em xeque pelo autor⁹⁸, e um segundo cenário – *possibilidade* de o gestor público colher as orientações do Tribunal antes da publicação do edital – que se caracterizaria como uma das diversas formas de se instrumentalizar a atuação *pedagógica* da Corte de Contas.

Em conclusão, quando se propôs tratar neste tópico daquilo que não pode ser considerado como função pedagógica, objetivava-se afirmar que a função pedagógica não se confunde com a realização pura e simples do controle na sua dimensão *prévia* – quando se está a considerar a taxionomia do controle quanto ao momento em que se efetiva.

O critério que diferencia a função pedagógica das demais funções atribuídas aos Tribunais de Contas é a convergência da atuação *orientativa* com o objetivo de *prevenir* a reincidência ou ocorrência de novos desvios. Por essa razão é que se propôs uma classificação distinta do controle – na sua dimensão preventiva ou repressiva – para acompanhar a tríade clássica do controle quanto ao momento em que se efetiva – dimensão *prévia*, concomitante ou posterior.

Conjugando as duas taxinomias é possível diferenciar as situações em que o controlador atua com a intenção de *orientar*, educar, capacitar e direcionar o gestor a como agir para *prevenir* eventuais falhas daquelas situações em que a atuação não-conforme do administrador público já ocorreu e o controle exercido pelo Tribunal de Contas surge a reboque para *reprimir* a ocorrência – seja por meio da aplicação de sanção ou para adotar outra forma consensual de responsabilização, como se detalhará no tópico seguinte.

Logo, a função pedagógica, independentemente se exercida antes ou após a detecção de uma irregularidade, pode ser entendida, como se concluiu há pouco, como uma atuação *orientativa* de caráter *preventivo*, mas não necessariamente *prévio*.

3.3 Função pedagógica e consensualidade no controle: aspectos de acesso e de

⁹⁸ Válido esclarecer que as críticas feitas pelo autor acerca da atuação *prévia* dos Tribunais de Contas restringem-se ao contexto de intervenção em editais de licitação de projetos de infraestrutura, não se estendendo para as hipóteses de manifestação *prévia* em caso de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias, cujo registro *prévio* é competência constitucionalmente atribuída às Cortes de Contas (art. 71, III).

dissensão

Como já se teve oportunidade de esclarecer, desde sua gênese o controle é tido como imprescindível à atuação administrativa. A noção de controlabilidade dos movimentos da Administração Pública está na essência do próprio Direito Administrativo, basta ver que a limitação da esfera de atuação do gestor público pelo controle tem suas bases da teoria principiológica da separação dos poderes.

Em especial, na modernidade, mais especificamente na vigência do Estado Democrático de Direito, “a perspectiva que se projeta, tanto ao nível do direito quanto ao nível da organização administrativa, é a superação da rigidez lógico-formal”⁹⁹. A superação dessa rigidez exige, por sua vez, o abandono da concepção simplista, típica do modelo administrativo agressivo do século XIX, segundo a qual a atividade administrativa tem por função exclusivamente a execução da lei de ofício. Por consequência, em tema de controle, os mecanismos de aferição da (i)licitude dos atos administrativos sob a lógica do tudo-ou-nada – ou se enquadra ou não se enquadra no espectro de atuação pré-definido pelo legislador – são postos em xeque. É assim que “a modernidade anuncia a administração consensual, que se propõe a complementar – não a substituir – a burocracia”¹⁰⁰.

Sobre o tema, as lições de Luciano Ferraz¹⁰¹:

(...) o ponto cardeal (...) consiste na comprovação de que as formas usuais de exercício da atividade de controle da Administração Pública foram concebidas sob a égide de um paradigma de Estado e de direito que não mais subsiste. Novas fórmulas são propostas, propiciando uma relação dinâmica, legítima e concertada entre Estado e administradores, sob o panorama da Administração Pública consensual: vislumbra-se, nesse passo, um controle que, ao invés de reprimir o administrador público (como o fizeram os instrumentos de administração por pressão de meados do século XX, tolhendo-o no exercício da função que exerce em benefício de todos) – estimulem-no a tomar decisões acertadas e criativas, desde que voltadas para os interesses da sociedade, sem qualquer menoscabo ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Com efeito, o paradigma moderno – o da Administração Pública consensual ou concertada – reorienta – como não poderia deixar de ser – a atividade controladora do Estado. As fórmulas clássicas de controle (aprovação, registro, homologação, julgamento de conformidade), afinadas àquela visão da Administração Pública executora da lei, perderam prestígio e cederam espaço a novos instrumentos de controle, com viés menos autoritário e mais pragmático e consensual.

Não haveria como esperar do controle administrativo movimento diferente já que as transformações sofridas pelo Estado com a chegada do século XXI e o aumento da

⁹⁹ FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 236.

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ Ibidem, p. 27.

complexidade do tecido social provocaram impactos de toda ordem na Administração Pública – desde os aspectos funcionais aos organizacionais. Impactos esses que serviram de motivação para que as formas concertadas de atuação administrativa¹⁰² ganhassem força e visibilidade, ante a debilidade das formas de atuação tipicamente autoritárias, impositivas e unilaterais.

Explicando essa lógica, Denise Lucena Cavalcante e André Dias Fernandes¹⁰³ lecionam que “a complexidade, a pluralidade e a acelerada mutação que caracterizam a sociedade ‘líquida’ pós-moderna demandam um novo modelo de administração pública, mais maleável, transparente, horizontalizado, democrático e aberto ao diálogo”.

Nesse mesmo sentido, importante citar Diogo Moreira Neto¹⁰⁴, para quem:

É inegável que a renovada preocupação com o consenso, como forma de ação estatal, representa para a Política e para o Direito uma benéfica renovação, pois contribui para aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a junção de todos os interesses (justiça), proporciona decisão mais sábia e concedente (legitimidade), evita os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo) e torna os comandos estatais mais estáveis e facilmente obedecidos (ordem).

Uma das provas de que as mudanças suportadas pela Administração Pública demandaram a institucionalização de um espaço dialógico e negocial – tanto entre os próprios órgãos e entidades que a integram, quanto entre a Administração e os seus jurisdicionados – é a recente alteração promovida pela Lei federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Com a alteração, a LINDB, que é norma de sobredireito que presta serviço a todo sistema jurídico nacional, passa a conferir “competência consensual de ordem geral ao Poder Público brasileiro”¹⁰⁵, além de prever “permissivo genérico para a celebração de acordos, no âmbito da função de polícia administrativa”¹⁰⁶.

¹⁰² Para Eurico Bitencourt Neto, “a Administração Concertada é entendida como aquela que, sob o pálio de um Estado de Direito democrático e social, abre-se à participação e busca do consenso como condições prévias à sua manifestação – seja de modo unilateral, bilateral ou multilateral” (BITENCOURT NETO, Eurico. *Administração Pública concertada*. In: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; BITENCOURT NETO, Eurico (Org.). **A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governança da Administração Pública**. 1. ed. Lisboa: ICJP/CIDP, 2018, v. 1, p. 17).

¹⁰³ FERNANDES, André Dias. CAVALCANTE, Denise Lucena. **Administração Fiscal Dialógica**. Revista de Direito Administrativo, vol. 277, p. 49-70, set./dez. 2018, p. 52.

¹⁰⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século – o caso brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, março/abril/maio, 2008, p. 2.

¹⁰⁵ GUERRA, Sérgio; DE PALMA, Juliana Bonacorsi. Art. 26 da LINDB: Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. Revista **de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018, p. 146.

¹⁰⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018** (Lei da segurança para a inovação pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 102.

Vale destacar especificamente a previsão contida no artigo 30, que impacta positivamente o cenário administrativo, especialmente o do controle administrativo, ao acrescentar o dever de criação de precedentes administrativos (*lato sensu*) vinculantes como critérios de racionalidade, legitimidade e institucionalidade da atividade decisória, por meio da edição de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Sobre o tema, as palavras de Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas¹⁰⁷:

O art. 30 (...) impõe um dever para que o poder público confira previsibilidade e estabilidade às suas interpretações, pela edição de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Cuida-se de mais um dispositivo que caminha na firme trilha de incorporar a *stare decisis* ao ordenamento jurídico brasileiro. O racional dos precedentes é, de um lado, garantir a previsibilidade a propósito dos entendimentos administrativos, e, de outro, não tratar situações iguais de forma distinta – o que afrontaria a isonomia. Nesse quadrante, a vinculação do precedente predica uma vinculação subjetiva (no âmbito, pois, da mesma entidade administrativa) e objetiva (desde que tenham os mesmos fundamentos fáticos e jurídicos). Daí que o racional é estabilizar a vigência da norma extraída do precedente até sua ulterior revogação.

Para além da consequência positiva mais esperada com a adoção dos precedentes – a garantia de segurança jurídica aos jurisdicionados, evitando-se que, em igualdade de condições, o entendimento do órgão de controle seja diverso –, chama a atenção a indicação legal para a edição de regulamentos sobre o exercício de discricionariedade e o incentivo a respostas a consultas dos interessados. No caso de ambos os instrumentos, sobressai o traço orientativo dos órgãos de controle, agora com autorização expressa para fixar previamente, tanto por meio da edição de regulamentos, quando com respostas a consultas em tese, parâmetros e critérios a serem observados pelo administrador na tomada de decisões administrativas que envolvam o exercício de competências discricionárias por parte deles.

Nesse sentido, não parece haver dúvidas de que a função pedagógica dos Tribunais de Contas tem atualmente como um de seus pilares – ao lado de outros, como a informação e a justiça retributiva, como se verá mais adiante – a lógica da consensualidade, na medida em que pretende possibilitar que o órgão controlador e seus jurisdicionados firmem uma relação orientativa e dialógica.

Acontece que, assim como a função pedagógica não se confunde com o controle prévio, ela também não se confunde com o controle consensual. É poder dizer que todo exercício da função pedagógica é consensual, mas nem toda atuação consensual do controle é pedagógica.

Exemplo do que se afirma é quando se analisa a atuação dos Tribunais de Contas no

¹⁰⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018** (Lei da segurança para a inovação pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 168.

sentido de corrigir *a posteriori* e sob a lógica repressiva – expressão mais uma vez utilizada aqui como contraponto à atuação preventiva –, mas de forma não punitiva, certas irregularidades por meio, por exemplo, da celebração de Termos de Ajustamento de Gestão (TAG).

É preciso diferenciar também, portanto, as hipóteses em que os Tribunais de Contas atuam com a intenção de *orientar*, educar, capacitar e direcionar o gestor a como agir para *prevenir* eventuais falhas – conferindo, por óbvio, toque consensual à sua atuação – daquelas outras hipóteses em que o órgão controlador age para *reprimir* a atuação não-conforme do gestor já ocorrida, se valendo de mecanismo consensual de responsabilização, mas sem caráter pedagógico.

3.4 A função pedagógica na prática

Tendo já definido o que se considera e aquilo que não é função pedagógica dos Tribunais de Contas, bem como sua relação com o fenômeno da consensualidade no controle, resta investigar as formas pelas quais a função ora estudada se materializa na prática. Por se tratar de concepção relativamente recente – que vem sendo aos poucos implementada pelos Tribunais de Contas ao longo do país – e, especialmente, por não originar de previsão constitucional ou legal específica que determine expressamente procedimentos para a sua aplicação, ainda não se pode falar em um rol exaustivo das formas de aplicação da função pedagógica na prática.

Por isso, tem-se aqui o objetivo de trazer apenas alguns exemplos das possíveis roupagens da função pedagógica dos Tribunais de Contas.

Antes, porém, para que não se perca de vista, vale resgatar o conceito de função pedagógica sintetizado nas palavras de Pedro Henrique Magalhães Azevedo¹⁰⁸:

De forma sintética, pode-se dizer que a competência pedagógica dos Tribunais de Contas é aquela por meio da qual o órgão de controle externo, utilizando do conhecimento de seus servidores a respeito dos temas afetos às finanças públicas, orienta, instrui e capacita os jurisdicionados quanto à(s) forma(s) adequada(s) de se realizar determinado(s) ato(s) ou procedimento(s) no âmbito da gestão dos recursos públicos.

O objetivo nessa esfera de controle é, além de evitar a ocorrência de erros e/ou de decisões desalinhadas com o(s) interesse(s) público(s), dar condições para que os gestores exerçam de forma eficiente suas funções, sem que o medo da sanção asfixie sua autonomia

¹⁰⁸ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação**: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 127.

decisória. É inevitável, para tanto, o estreitamento da relação dos Tribunais de Contas com os jurisdicionados, como forma de aprimorar a administração da coisa pública.

Com o intuito de garantir, portanto, a atuação pedagógica por parte das Cortes de Contas, os autores que tratam sobre o tema exemplificam as seguintes ações que podem ser enquadradas no âmbito dessa função:

(i) realização de eventos¹⁰⁹, cursos¹¹⁰ e palestras¹¹¹ destinados a orientar gestores, cujos temas tenham sido fruto de consenso entre as partes, objeto de solicitações dos jurisdicionados ou originados de dúvidas frequentes constatadas pelo órgão de controle externo¹¹², além de programas de capacitação¹¹³ e formação de gestores públicos¹¹⁴;

(ii) publicação de trabalhos escritos, como cartilhas, orientações técnicas e manuais, sobre temas afetos às finanças públicas¹¹⁵;

(iii) edição de atos normativos infralegais¹¹⁶, informativos e boletins de jurisprudências, enunciados sumulares, orientações técnicas e divulgação ampla e tempestiva das deliberações em portais eletrônicos e sistemas de busca¹¹⁷;

(iv) respostas às consultas¹¹⁸ e questionamentos em tese formulados pelos

¹⁰⁹ SOUTO, Humberto Guimarães. Congresso Nacional, Tribunal de Contas e Controle Externo. **Palestra proferida na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados**, em 17 de março de 1999. Brasília, 1999. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/view/1178>, p. 40.

¹¹⁰ BUGARIN, Bento José. Evolução do controle externo no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 32, n. 87, p. 224-237, jan/mar. 2001, p. 231.

¹¹¹ COSTA, Agnaldo da Luz; LEITE, Luiz Celso; BEZERRA, Paulo Sérgio Alves; GAIA, Raimundo Nonato Demétrio O **controle externo das contas públicas: tendências atuais**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Curso de MBA em Gestão e Políticas Públicas, Fundação Getúlio Vargas, Macapá, 2003, p. 27.

¹¹² AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública**. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 131.

¹¹³ Sobre a experiência vivenciada no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Pedro Henrique Magalhães Azevedo: “no plano prático, o TCEMG tem utilizado tanto o meio físico quanto o virtual para capacitar os seus jurisdicionados. Exemplo disso são as cartilhas disponíveis no sítio eletrônico da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo sobre transparência, controle interno, subsídio de vereadores, situações de emergência e outros temas afetos à gestão pública. Além disso, anualmente, são realizados encontros técnicos em diversas regiões do Estado, por meio dos quais os servidores do Tribunal palestram sobre assuntos de interesse da Administração Pública, propiciando maior interação entre o órgão de controle e os jurisdicionados e levando a informação para os gestores locais. Isso sem falar nos artigos e nos estudos publicados na Revista do TCEMG, bem como nos seminários frequentes realizados no próprio Tribunal de forma gratuita” (Ibidem, p. 146).

¹¹⁴ Ibidem, p. 144; MARTINS, Túlio César Pereira Machado. **Papel pedagógico dos Tribunais de Contas: análise das possibilidades e limites dos processos de consulta na legislação dos Tribunais de Contas brasileiros**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde da Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2017, p. 44.

¹¹⁵ BUGARIN, op. cit., p.231.

¹¹⁶ Ibidem, p.229.

¹¹⁷ MARTINS, op. cit., p. 44.

¹¹⁸ Segundo Pedro Henrique Azevedo, “ao longo dos anos, o TCEMG respondeu consultas que muito auxiliaram os gestores públicos. É o caso, por exemplo, da consulta nº 80856, apreciada na sessão de 14/12/11, por meio da qual restou consolidado o entendimento acerca da possibilidade de se pagar gratificação natalina aos agentes políticos. Mais recentemente, no âmbito da consulta nº 887734, deliberada em 03/07/13, o Tribunal firmou o entendimento sobre a amplitude da expressão ‘regionalmente’, prevista no inciso II do art. 49 do Estatuto das Microempresas” (AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação: análise da competência**

jurisdicionados, com a finalidade de sanar dúvidas quanto a atos e procedimentos administrativos e, especialmente, ampla divulgação das respostas em processo de consulta¹¹⁹;

(v) emissão de recomendações¹²⁰ – caso se verifique conduta equivocada não-dolosa, cometida por erro escusável, por desconhecimento ou até com boa-fé – destinadas a orientar os jurisdicionados quanto à forma correta de se praticar determinado ato, emponderando-o para novas situações semelhantes que venham a surgir¹²¹;

(vi) realização de inspeções e auditorias de natureza preventiva, por meio das quais os Tribunais de Contas possam desenvolver “uma ação pedagógica, orientando e recomendando, ou exercitando o poder inibidor de práticas indevidas”¹²²;

(vii) exercício da competência fiscalizatória de modo preventivo, orientando o jurisdicionado sobre qual a melhor forma de execução e de possíveis medidas para evitar falhas¹²³;

(viii) realização de auditorias operacionais, por meio das quais “os órgãos de controle procuram avaliar o comportamento e o impacto das ações administrativas na sociedade”, diferentemente das clássicas auditorias de regularidade em que os Tribunais ficam presos “à análise de formalidades ou de conformação dos atos e procedimentos às regras prescritas”. Em regra, quando da apreciação de auditorias operacionais, os Tribunais de Contas, ainda que constatem ineficiências ou baixa efetividade dos programas, “não lançam mão de multas ou de outras medidas coercitivas em face do gestor responsável”, mas emitem recomendações e/ou determinações para o administrador, propiciando interação entre o órgão de controle e o jurisdicionado muito maior do que nas fiscalizações rotineiras – o que, vale ressaltar, não impede que eventuais irregularidades porventura constatadas sejam apuradas e sancionadas¹²⁴.

Exemplo prático, trazido por Pedro Henrique Magalhães Azevedo¹²⁵, de cooperação do

pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 148).

¹¹⁹ MARTINS, op. cit., p. 44; AZEVEDO, op. cit., p. 147.

¹²⁰ “Discorrendo sobre o assunto, a Corte de Contas federal, no âmbito do acórdão nº 3487/14 – Plenário, reconheceu que ‘as recomendações expedidas pelo TCU, embora despidas de caráter cogente, têm como objetivo fomentar o aprimoramento da gestão pública’. Em outra oportunidade, também enfocando o caráter pedagógico de suas ações, decidiu-se que ‘as recomendações formuladas pelo TCU têm caráter colaborativo e não coercitivo, respeitando-se ao jurisdicionado avaliar a oportunidade e a conveniência de adotá-las’ [acórdão nº 1265/14 – Segunda Câmara].” (AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública**. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 130).

¹²¹ Idem.

¹²² SIQUEIRA, Bernardo Rocha. **O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje**. 1999. 72 f. Monografia - Prêmio Serzedelo Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 1998, p.202.

¹²³ GUERRA, Evandro M. Funções e atividades do controle externo. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p.302-307, 2002, p. 306.

¹²⁴ AZEVEDO, op. cit., p. 135-136.

¹²⁵ AZEVEDO, op. cit., p. 105.

TCE/MG para/com os jurisdicionados foi o grupo de estudo instituído por meio da Portaria nº 036/PRES./14, para analisar as formas de realizar a transferência, o recebimento e a gestão dos ativos da iluminação pública. Após a realização desse trabalho técnico e analisar as alternativas vislumbradas por diversos municípios, foi publicada pelo TCE/MG uma cartilha com orientação aos gestores públicos sobre como proceder em situações similares.

4 POR QUE É POSSÍVEL E ATÉ RECOMENDADO O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO PEDAGÓGICA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS?

4.1 É possível: considerações sobre o arcabouço jurídico da função pedagógica

No capítulo anterior, fez-se referência à teoria de Eduardo Jordão para quem o TCU não detém competência para exigir a apresentação e intervir em editais de licitação não publicados. Naquela oportunidade, se esclareceu que o autor defende a tese de que só seria permitido ao TCU fazer aquilo que a Constituição lhe autorizasse e, nesse sentido, a Constituição Federal não autoriza explicitamente a intervenção prévia da Corte de Contas. Contudo, o autor vai além para analisar que a mesma situação se verifica no nível infraconstitucional: “não há lei que preveja poderes prévios ao TCU – ao menos não explicitamente. Não há lei que permita ao TCU impedir a publicação de um edital ou condicionar a sua publicação ao cumprimento de algumas determinações suas”¹²⁶. E, por fim, afirma ele que, diante da ausência de previsão de poderes prévios na Constituição e na legislação ordinária, não poderia uma norma infralegal estabelecer essa competência¹²⁷.

A teoria é ora retomada para dizer que, mesmo nessa hipótese em que se concluiu pela ausência de competência do TCU¹²⁸, o autor admite que “a competência normativa das entidades administrativas promova algum grau de inovação na ordem jurídica, mas essa inovação depende de uma densidade legislativa mínima”¹²⁹. Transportando a conclusão para o caso ora analisado da atuação pedagógica dos Tribunais de Contas, quer dizer que a ausência de referência direta à essa função no rol do art. 71 da CRFB – dispositivo em que estão inseridas as principais competências das Cortes de Contas –, por si só, não a torna inconstitucional.

¹²⁶ JORDÃO, Eduardo. A intervenção do Tribunal de Contas da União sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador? *In*: SUNFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no direito e na realidade**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020, p. 348.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 349.

¹²⁸ Não se fará nessa oportunidade juízo de valor sobre a conclusão do autor, uma vez que se trata a análise de hipótese específica de controle prévio – relativa à intervenção em editais de licitação de infraestrutura – que não se confunde com a função pedagógica dos Tribunais de Contas, como já apontado no capítulo adrede.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 349.

Diferentemente da hipótese por ele analisada acerca da intervenção prévia nos editais de licitação não publicados, no caso da função pedagógica, embora a CRFB também não faça menção expressa à atuação pedagógica, verifica-se a existência de indicações legislativas mínimas que autorizam os Tribunais de Contas a produzir validamente normas que estabeleçam novos procedimentos e gerem obrigações nesse sentido.

Antes, porém, de debruçar sobre essas bases jurídico-legais, é válido fazer três destaques. O primeiro é no sentido de que embora o autor, em outra passagem, reconheça que “não há nada que possa ser feito juridicamente para impedir que, em instinto de preservação, os administradores enviem voluntariamente os projetos de editais e se submetam às considerações tecidas pelo TCU – nem [se] sugere que esse procedimento seja juridicamente inválido”¹³⁰, a busca voluntária do gestor público pela opinião jurídica dos Tribunais não é suficiente para configurar propriamente a função pedagógica atribuída às Cortes de Contas. Por isso, o que se está em busca de defender é a possibilidade de os Tribunais de Contas de ofício, ainda que na via infralegal, produzirem normas e estabelecerem procedimentos com repercussão para os jurisdicionados e para os órgãos controlados que garantam a operacionalização da função pedagógica a ser por eles desempenhada.

O segundo destaque é para a posição de Eduardo Jordão no sentido de que a ausência de poderes que permitam ao TCU emitir determinações ao administrador público antes da publicação de um edital de licitação não lhe impede de analisar o documento e opinar de forma não-vinculante sobre ele, no exercício de uma pretensa competência opinativa. É especialmente interessante que o autor, como se viu, defende inicialmente que as Cortes de Contas só podem realizar aquilo que a Constituição expressamente lhes autoriza, mas pondera posteriormente que “esse tipo de atuação [opinativa] independe de qualquer previsão constitucional específica”, uma vez que “o administrador não está juridicamente obrigado a acolher eventuais sugestões dessa Corte”¹³¹. Fica evidente nesse caso a utilização da lógica – que pode, analogamente, ser aplicada à função pedagógica – segundo a qual quem pode mais, pode menos.

Por fim, o terceiro destaque que se faz é justamente para a desnecessidade de que toda atuação dos Tribunais de Contas esteja diretamente pautada em autorizativo constitucional e, conseqüentemente, para a possibilidade de que a legislação ordinária e as normativas infralegais lhes atribuam outras funções. Tanto é possível que a doutrina, quando está a tratar das

¹³⁰ JORDÃO, Eduardo. A intervenção do Tribunal de Contas da União sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador? *In*: SUNFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no direito e na realidade**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020, p. 362.

¹³¹ *Ibidem*, p. 363.

competências outorgadas às Cortes de Contas, não raro faz referência àquelas atribuídas tanto por leis esparsas que tratam de fiscalização de recursos públicos – como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), a Lei de Licitações (Lei Federal n. 8.666/1993) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias –, quanto pelas Leis Orgânicas e Regimentos Internos dos Tribunais.

Acerca das atribuições previstas na legislação esparsa, Pedro Henrique Azevedo Magalhães¹³², a título de exemplo, trata do art. 59, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe sobre a emissão de alertas, pelo Tribunal de Contas, quando verificar que determinado ente da federação extrapolou os limites de endividamento, gastos com pessoal, operações de créditos, concessões de garantia, entre outros.

Outro exemplo indicado pelo autor é a própria competência dos Tribunais de Contas para resposta de consultas em tese dos jurisdicionados. Ainda que não esteja essa competência expressamente prevista na CRFB, “mesmo assim, diversos Tribunais a incluíram em suas respectivas leis orgânicas”¹³³ e mais, o STF não só a reconheceu, como já se manifestou no sentido de que “as decisões do Tribunal de Contas da União proferidas em consultas têm caráter normativo e constituem prejulgamento da tese, nos termos do § 2º do artigo 1º da Lei nº 8.443/92. São, portanto, atos normativos”¹³⁴.

Para finalizar o raciocínio, merece menção Luciano Ferraz quando leciona que “o Tribunal de Contas [...] busca na própria Constituição sua identidade e suas competências, as quais não poderão ser mitigadas por legislação infraconstitucional, embora possam ser ampliadas por esta via”¹³⁵.

É oportuno o contexto para esclarecer que se convencionou adotar neste trabalho, inclusive no título, a expressão “função” para tratar da atuação pedagógica dos Tribunais de Contas justamente com o objetivo de não favorecer desacertos e questionamentos no sentido de que só se poderia falar em *competência* pedagógica caso ela estivesse expressamente prevista na Constituição Federal¹³⁶. Fato é que, independentemente de qual denominação se utilize

¹³² AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação**: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 123.

¹³³ *Idem*.

¹³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: **ADI 1691-DF**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Moreira Alves. Julgado em 30 de outubro de 1997. Publicado em 28 de novembro de 1997. Disponível: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/771824/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1691-df/inteiro-teor-100487978>.

¹³⁵ Luciano de Araújo. **Controle da administração pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 142.

¹³⁶ Em sua obra, Eduardo Jordão faz referência ao julgamento do STF no MS n. 24.510/DF-Plenário, em que, originalmente em acórdão da lavra da Ministra Relatora Ellen Gracie, de novembro de 2003, se reconheceu a

(competência, atribuição, função, entre outras), acredita-se que há no ordenamento jurídico brasileiro arcabouço constitucional e legislativo suficiente para garantir aos Tribunais de Contas a possibilidade de exercer a atuação pedagógica e, inclusive, disciplinar sobre o tema na via infralegal.

Feitas essas considerações, portanto, se analisará finalmente quais são essas indicações constitucionais e legislativas mínimas de que se tem dito que justificam e autorizam o exercício da função pedagógica pelas Cortes de Contas.

De início e conforme aponta Pedro Henrique Magalhães Azevedo, a função pedagógica possui pontos de interseção consideráveis com outras competências dos Tribunais de Contas expressamente previstas na CRFB. As auditorias operacionais, para o autor, são um exemplo que está inserido “simultaneamente, nas competências fiscalizatória e pedagógica”¹³⁷. A previsão contida no inciso IX do art. 71, que determina a assinalação de prazo pelo Tribunal de Contas para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade, ao seu ver, também “prevê uma atribuição restaurativa que, de certa medida, aproxima-se da competência pedagógica”, embora seja “muito mais baseado na lógica impositiva do que na consensual, o que o distancia do caráter orientador presente na competência pedagógica”¹³⁸.

No mesmo sentido, Luiz Henrique Lima¹³⁹ que propõe a sistematização das competências dos Tribunais de Contas já tratada aqui, ao fazer referência àquilo que ele denomina de competência corretiva das Cortes de Contas, ilustrada nos art. 71, IX e X, da CRFB, indica que seu intuito é o aprimoramento da gestão pública, por meio de, entre outras ferramentas, emissão de recomendações e fixação de prazo para adoção de providências –

existência de competências constitucionais cautelares implícitas atribuídas ao TCU. Na oportunidade, segundo o autor, “os ministros Carlos Ayres Britto e Gilmar Mendes debateram sobre a possibilidade de identificação de competências constitucionais implícitas. Britto defendia que as competências estabelecidas constitucionalmente devem ser entendidas como *numerus clausus* e Mendes afirmava diversamente, no sentido de que é possível e mesmo usual que se faça interpretação extensiva dos poderes que a Constituição atribui a uma instituição pública”. Conclui Jordão que “ainda que se ultrapassasse essa discussão inicial, contudo, é preciso ter claro que o raciocínio das competências constitucionais implícitas só poderia ter lugar quando fosse compatível com o sistema de competências atribuído explicitamente pela Constituição. É dizer: não cabe ler implicitamente algo que a Constituição estatuiu explicitamente de outra maneira”. (JORDÃO, Eduardo. A intervenção do Tribunal de Contas da União sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador? In: SUNFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no direito e na realidade**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020, p. 358).

¹³⁷ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública**. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 135.

¹³⁸ Ibidem, p. 123.

¹³⁹ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2015, p. 98-102 apud SILVA, Marco Aurélio Souza da. **Tribunais de contas: teoria e prática da responsabilização de agentes públicos e privados por infração administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 12-15.

atuações essas que, como visto, dialogam com a função pedagógica dos Tribunais.

Acontece que, mesmo que as previsões constitucionais expressas autorizem de forma indireta algumas práticas no âmbito da função pedagógica, elas não são suficientes para alcançar todas as possibilidades de realização dessa função. Em outras palavras, há medidas típicas dessa função que não se encaixam perfeitamente em outras competências atribuídas às Cortes de Contas pelo constituinte. É o caso, por exemplo, dos eventos, cursos, palestras e programas de capacitação de servidores e jurisdicionados; da publicação de material, cartilhas, orientações técnicas e manuais com o intuito de esclarecer dúvidas corriqueiras dos administradores; e do exercício da competência fiscalizatória de modo preventivo, visando orientar o jurisdicionado sobre qual a melhor forma de execução de certos atos administrativos.

Nesses casos, entende-se que a atuação dos Tribunais de Contas baseia-se no princípio da consensualidade, que não é meramente teórico, mas derivado de previsões constitucionais expressas. Na visão de Luciano Ferraz¹⁴⁰, o princípio da consensualidade é consagrado no preâmbulo e no inciso VII do art. 4º, ambos da CRFB. Isso porque o preâmbulo da Constituição afirma o comprometimento da sociedade brasileira “na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”, ao passo que o art. 4º prevê que a República Federativa do Brasil se rege nas suas relações internacionais, entre outros, pelo princípio da solução pacífica dos conflitos.

Com base nessa afirmação, o autor propõe que, sempre que possível, a resolução de situações conflituosas pelos órgãos controladores deva se dar não na lógica da imperatividade, mas na lógica do consenso, por meio da abertura de um diálogo institucionalizado entre os jurisdicionados controlados e os órgãos controladores. A ideia em torno da tese é, portanto, tirar o foco do controle do ato administrativo para repassá-lo à gestão pública como um todo, com a finalidade de aparelhar as estruturas administrativas, capacitar os agentes públicos e buscar melhores resultados que valorizem não só a legalidade, mas a máxima extensão possível do princípio da eficiência administrativa.

Para tanto, o autor reputa a importância de diferenciar a atividade controladora em duas perspectivas: aquela do controle em si, que não é essencialmente punitiva – e sim uma atividade de correção de rumos¹⁴¹; daquela perspectiva da responsabilização. Obviamente que, quando

¹⁴⁰ FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 229.

¹⁴¹ “Convém destacar a ênfase dada por Fayol à atividade de controle nas organizações. Ponderava o autor que o controle consiste em verificar se tudo corre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos; que o objetivo do controle é assinalar os erros, repará-los e evitar sua repetição; que sua eficácia pressupõe realização em tempo útil; que a competência e a imparcialidade são condições inafastáveis nos órgãos

da apuração dos erros e acertos, se chega à conclusão de que o gestor malversou recursos da sociedade e/ou agiu intencionalmente contra os princípios da lealdade institucional, a perspectiva de responsabilização é anunciada pelo órgão de controle.

De igual modo, para Pedro Henrique Magalhães de Azevedo¹⁴² “pode-se dizer que a competência pedagógica dos Tribunais de Contas possui amparo constitucional e está diretamente relacionada às disposições contidas nos arts. 3º, inciso IV, 4º, incisos VII e IX, e 39, § 2º, da Constituição Federal”. Segundo o autor¹⁴³, uma interpretação sistemática e teleológica da CRFB permite extrair do texto constitucional a base jurídica da função pedagógica:

Transportando esse raciocínio para os Tribunais de Contas, constata-se que as ações de controle devem ser planejadas e desenvolvidas, de tal forma, a garantir a correta utilização dos recursos públicos e a assegurar o bem comum. Para tanto, não basta recorrer frequentemente às medidas sancionatórias, uma vez que, conforme já demonstrado, elas não induzem a mudanças de cognição de longo prazo. É necessário, em um primeiro momento, adotar ações cooperativas (principalmente voltadas à capacitação dos jurisdicionados) e restaurativas/consensuais (baseadas nas soluções pacíficas de controvérsias).

Ainda acerca do princípio da consensualidade, Helio Saul Mileski¹⁴⁴ pondera precisamente que uma visão futura de manutenção e confirmação do Estado Democrático de Direito, tal como existe hoje, invariavelmente exigirá dos Tribunais de Contas a adoção de um sistema de controle baseado na mentalidade de acompanhamento da gestão pública, para detectar possíveis falhas e possibilitar de imediato sua correção, evitando prejuízos que a atividade estatal eventualmente possa causar ao interesse público, cujo fim último é o cidadão.

Nessa linha de aperfeiçoamento que devem seguir os organismos de controle externo, no meu entendimento, deverão ser atingidos objetivos ainda pouco avaliados e discutidos, tais como: os órgãos de controle transformarem-se em elementos imprescindíveis para implantação de novas políticas públicas; incorporarem definitivamente a função pedagógica; e tornarem-se elementos de influência no planejamento de políticas públicas.

No Brasil, os dois primeiros objetivos já começaram a ser postos em prática, todavia, a aplicação do último parece um tanto distante. Ser elemento imprescindível à implantação de novas políticas públicas e adotar uma função pedagógica, são fatores conetivos, com um fator dependendo do outro. Não vislumbramos possibilidades de ser implantada uma nova política pública sem que haja um perfeito esclarecimento sobre suas normas e metas pretendidas. Só se pode realizar adequadamente uma nova

controladores”. (FERRAZ, op. cit., p. 72).

¹⁴² AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação**: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 125.

¹⁴³ Ibidem, p. 124.

¹⁴⁴ MILESKI, Helio Saul. **Tribunais de Contas**: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. *In*: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 109-114.

ação pública, depois de os órgãos executores estarem perfeitamente esclarecidos sobre a mesma. Assim, os Tribunais de Contas com a competência para fiscalizar a implantação da nova política pública, devem esclarecer como serão implantados os novos procedimentos, com o que evitará erros e atos indevidos, facilitando a aplicação da nova ação sem grandes traumatismos.

Em decorrência dessa função pedagógica exercida pelo órgão de controle externo, o Tribunal de Contas vem tornando-se elemento indispensável para a implantação de novas políticas públicas. Não fosse a atuação dos Tribunais de Contas, orientando e promovendo a qualificação e o aprimoramento técnico dos servidores públicos, especialmente da órbita municipal, juntamente com uma fiscalização severa, com exigência para o cumprimento das disposições legais e constitucionais, certamente haveria muitas dificuldades para a implantação das reformas nacionais produzidas (Fundef, Reforma Administrativa, Reforma Previdenciária e Lei de Responsabilidade Fiscal).

Após essas considerações e aquelas feitas no terceiro item do capítulo anterior, dispensa-se maiores comentários – uma vez que resta evidente – sobre como o exercício da função pedagógica pelos Tribunais de Contas não só dialoga com o modelo de controle pautado, quando possível, na consensualidade, como encontra autorizativo, inclusive, constitucional nas disposições da CRFB que consagram o princípio da consensualidade no direito brasileiro.

Embora Pedro Henrique Magalhães trate, como se viu, da previsão do art. 39, §2º em conjunto com os demais dispositivos que consagram o princípio da consensualidade, devido à sua importância ao exercício da função pedagógica, essa disposição constitucional merece tratamento em apartado. Isso porque, na seção destinada aos servidores públicos, a CRFB prevê expressamente que os entes federados manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento de servidores públicos, sendo possível, para tanto, inclusive, a celebração de acordos ou convênios entre os entes para o auxílio mútuo e a previsão de participação nos cursos requisito para a promoção dos servidores.

O levantamento realizado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)¹⁴⁵, indicado pelo autor¹⁴⁶, concluiu que, em 2013, vinte quatro dos Tribunais de Contas no país mantinham Escolas de Contas nas suas estruturas organizacionais, sendo que em dezoito deles havia, ainda, previsão de plano de capacitação de jurisdicionados.

Essa é, sem dúvidas, uma das ferramentas para exercício da função pedagógica que encontra autorização constitucional expressa. O fomento dessas instituições é indispensável para amenizar a assimetria informacional que se constatou existir. Não só porque aproxima o

¹⁴⁵ Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON. **Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo (Revisão por pares)**. Brasília, 2013. 79 p. Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRICON_-_Diagnostico-Digital.pdf, p. 56-58.

¹⁴⁶ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública**. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 125.

órgão de controle dos jurisdicionados, mas porque facilita a compreensão das necessidades e dificuldades verificadas pelos gestores em sua atuação rotineira, possibilitando sua capacitação e alinhamento da atuação administrativa.

Por fim, vale a referência à uma outra base jurídica, dessa vez de caráter eminentemente teórico, que também justifica o exercício da função pedagógica pelos Tribunais de Contas: o modelo de justiça restaurativa.

Além da lógica por trás da justiça restaurativa estar intimamente ligada à um procedimento consensual de resolução de uma ocorrência, que tem por diferencial envolver diversos atores afetados pelo comportamento infracional, esse modelo oferece um contributo teórico ainda mais importante à ideia da função pedagógica dos Tribunais de Contas quando pensado sob a ótica da responsabilização.

Isso porque, segundo Elizabeth Elliot, enquanto a “Justiça Retributiva pergunta: ‘foi cometido um crime ou foi quebrada uma regra? Quem fez isto? Que punição merecem?’”, a “Justiça Restaurativa pergunta: ‘Qual é o dano e quem foi afetado por ele? Quais são suas necessidades? De quem é a obrigação de atender essas necessidades e reparar os danos?’”¹⁴⁷.

Em síntese – sob pena de o conceito não ser fiel à dimensão do tema –, a justiça restaurativa trata-se de uma “resposta sistemática ao comportamento ilegal ou imoral, que enfatiza a cura das feridas das vítimas, dos infratores, e das comunidades afetadas pelo crime”¹⁴⁸. As consequências da adoção desse modelo, em detrimento do modelo retributivo, é evidente em um ambiental cultural em que pensar um ato danoso sem pensar em punição é algo quase inimaginável. Diante de um dano, a população comumente clama por justiça e associa a sua ideia à de punição, porque essa última ocupa um lugar sagrado na sociedade ocidental e apresenta-se como um elemento inquestionável de uma resposta autoritária e impositiva a condutas infracionais.

Essa relação impositiva (*top-down*) não só das regras jurídicas, mas de determinação das formas de atuação, que se estabelece entre Estado e cidadãos é lembrada por Luciano Ferraz¹⁴⁹ da seguinte forma:

¹⁴⁷ ELLIOT, Elizabeth M. **Segurança e cuidado**: justiça restaurativa e sociedades saudáveis. Trad. Cristina Telles Assumpção. São Paulo: Palas Athena; Brasília: ABRAMINJ, 2018, p; 109.

¹⁴⁸ PARKER, L. Lynette. **Justiça Restaurativa**: Um Veículo para a Reforma? In: SLAKMON, Catherine; DE VITTO, Renato Campos Pinto; PINTO, Renato Sócrates Gomes (Org.) *Justiça Restaurativa*. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005. p.248 apud AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação**: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 108.

¹⁴⁹ FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 205.

É que a concepção da atividade de controle exclusivamente como “controle-sanção” pertence ao tempo em que tanto a atividade de administração pública quanto o ordenamento jurídico buscavam sua essência no positivismo – a Administração seria eficiente e otimizada se cumprisse fidedignamente os procedimentos traçados pelos regulamentos organizacionais (Escola da Administração Científica), e o direito restaria respeitado à medida que o administrador cumprisse à risca os artigos de lei (abstrata e genérica) predispostos pelo legislador (princípio da legalidade estrita).

E mais¹⁵⁰:

Na lógica do controle-sanção não há meio termo: ou a conduta é conforme as regras e procedimentos ou não é. No segundo caso, o sujeito deverá ser penalizado, independente das circunstâncias práticas por ele vivenciadas na ocasião e das consequências futuras, às vezes negativas para o próprio funcionamento da máquina administrativa e quiçá à perspectiva de justiça inerente ao Direito na modernidade.

É por essa razão que o trabalho com a justiça restaurativa exige um esforço de superação de paradigmas e práticas que estão introjetadas não só no meio jurídico, mas principalmente no imaginário coletivo do mundo ocidental. No âmbito do controle externo, portanto, o exercício da função pedagógica pelos Tribunais de Contas surge não só alicerçado nas bases da justiça restaurativa, mas também contribuindo para reforçar a importância da adoção desse modelo.

Anunciado, portanto, o arcabouço jurídico sobre o qual se alicerça a função pedagógica, reputa-se importante a indicação à utilização, na prática, pelos Tribunais de Contas, dessas referências legislativas para justificar sua atuação pedagógica, não só a título ilustrativo, mas também de convencimento da aplicabilidade prática do que ora se defende.

Nesse sentido, Pedro Henrique Magalhães Azevedo, analisando especificamente o caso do TCE/MG, faz referência à disposição contida na Constituição Estadual de Minas Gerais, promulgada em 1989, que demonstra ter havido por parte do constituinte estadual “visão mais sistemática e, talvez, mais prospectiva e cautelosa no que diz respeito à atuação pedagógica do Tribunal de Contas”¹⁵¹. Isso porque o §1º do art. 180 prevê que “como procedimento fiscalizador e orientador, o Tribunal de Contas realizará habitualmente inspeções locais nas Prefeituras, Câmaras Municipais e demais órgãos e entidades da administração direta e da indireta dos Municípios”.

Embora possa parecer tímida, a disposição garante, na visão do autor, “que o órgão de controle externo deve ser parceiro da Administração Pública”¹⁵². Ou seja, que as inspeções do TCE/MG não devem ter como foco apenas a fiscalização ostensiva em busca de falhas a serem

¹⁵⁰ FERRAZ, Luciano. Termo de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte, Ano 8, nº 31, out/dez. 2010, p. 46.

¹⁵¹ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação**: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 125.

¹⁵² Idem.

sancionadas, mas também a verificação das rotinas e procedimentos administrativos adotados pelos jurisdicionados com a finalidade de orientação e correção preventiva de rumos.

Outra disposição da Constituição mineira é apontada pelo autor¹⁵³ para justificar a orientação do TCE/MG pela adoção da função pedagógica: o art. 2º, inciso VIII, que previu expressamente que constitui objetivo do Estado “dar assistência ao Município, especialmente ao de escassas condições de propulsão socioeconômica”. Para cumprir com a finalidade constitucional, é “fundamental que o órgão de controle conheça a realidade e as demandas dos jurisdicionados para planejar suas futuras ações de forma estratégica”¹⁵⁴.

Nessa linha, aponta o autor a título exemplificativo, que:

(i) o planejamento estratégico do TCE/MG para o período de 2015 a 2019 estabeleceu como um de seus objetivos o de “realizar ações de controle com foco na melhoria do desempenho da gestão pública, no combate ao desperdício e no estímulo à divulgação, por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados, de informações de interesse da sociedade”¹⁵⁵;

(ii) dentre as iniciativas propostas para a consecução desse objetivo do planejamento estratégico, estão “ações de controle que visem ao aprimoramento da gestão pública” e “ações pedagógicas em conformidade com as principais deficiências apuradas em diagnósticos realizados durante as ações de controle”¹⁵⁶;

(iii) na Cadeia de Valor do TCE/MG¹⁵⁷, aprovada em 2016¹⁵⁸, o aprimoramento da gestão pública e do apoio educacional foram inseridos, respectivamente, nos elos finalístico e de sustentação da atuação do Tribunal;

(iv) em relação ao aprimoramento da gestão, a Cadeia de Valor indica que os processos necessários ao aprimoramento perpassam pela realização de auditorias operacionais (com viés não-punitivo) e pela avaliação de políticas, programas e projetos públicos, com o intuito de orientar os jurisdicionados sobre as boas práticas de gestão existentes; e

(v) no que diz respeito ao apoio educacional, a Cadeia de Valores indica que o Tribunal trabalhará em três vertentes – jurisdicionados, sociedade e público interno –, por meio da promoção de cursos, palestras, seminários, simpósios e até da sua pós-graduação, com vistas a

¹⁵³ *Ibidem*, p. 121.

¹⁵⁴ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública**. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 121.

¹⁵⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Plano Estratégico: 2015-2019**. 2015. Disponível em: [http://www.tce.mg.gov.br/img/Plano%20Estrat%C3%A9gico%20-%202015-2019%20-%20Completo%20\(Para%20Publica%C3%A7%C3%A3o\).pdf](http://www.tce.mg.gov.br/img/Plano%20Estrat%C3%A9gico%20-%202015-2019%20-%20Completo%20(Para%20Publica%C3%A7%C3%A3o).pdf), p. 16.

¹⁵⁶ *Idem*.

¹⁵⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Cadeia de Valor TCEMG**. 2016. Disponível em: http://www.tce.mg.gov.br/img/AF_Cartilha_Cadeia_Valor2.pdf.

¹⁵⁸ Desde essa data, não houve atualização do documento nos anos subsequentes.

capacitar esses três grupos.

As ações citadas, portanto, demonstram a preocupação do Tribunal de Contas com o desenvolvimento dos seus jurisdicionados, e não apenas com a punição pura e simples dos gestores, por reconhecer que a capacitação propiciará o aprimoramento da gestão pública e, conseqüentemente, a melhor persecução dos interesses públicos.

Feitas todas essas considerações acerca do arcabouço jurídico-constitucional que sustenta o exercício da função pedagógica, conclui-se que, na busca por uma forma mais efetiva de se realizar o controle externo, os Tribunais de Contas têm a possibilidade de prever e operacionalizar, especialmente na via infralegal, ferramentas de atuação pedagógica, com suporte constitucional – ainda que baseados em outros dispositivos –, não se limitando ao exercício das competências expressamente arroladas no art. 71 da CRFB.

4.2 É recomendado: justificativas para o exercício da função pedagógica e benefícios esperados

Embora se tenha dito desde o início deste trabalho que, em teoria, o controle não pode ser entendido como um fim em si mesmo, bem como que sua realização envolve uma multiplicidade de atores, instrumentos e formas de exercício surgidos ou incentivados a partir do marco constitucional de 1988, o que se percebe na prática é que a sistematização das ações de controle, ao longo desses quase trinta e dois anos de Constituição, reporta à sua centralização na sua realização *a posteriori*¹⁵⁹ e sob a perspectiva da prática sancionatória¹⁶⁰.

Assim, mesmo que a sanção se configure como apenas uma das medidas possíveis de serem adotadas pelo controlador em face do controlado¹⁶¹, e não um elemento necessário do controle, o que se pode notar, ainda hoje, no Brasil, é a prevalência de uma ideia falaciosa de que o controle somente é eficaz se acompanhado de sanções – ideia essa que parece já estar superada, ao menos quando se está a tratar da administração da coisa pública.

No âmbito do controle externo desempenhado pelos Tribunais de Contas não é diferente.

¹⁵⁹ “A grande maioria das espécies de controle da administração é realizada *a posteriori*. Se, por um lado, esse tipo de controle não impede que a Administração se impulse de ofício, de outro ele inibe ações corretivas, pois se direciona quase exclusivamente à fixação de responsabilidades. Faz autópsia ao invés de se fazer biópsia”. (FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública** [TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins]. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 107).

¹⁶⁰ “(...) existe uma tendência a se compreender a atividade de controle da Administração Pública como sinônimo de responsabilização, numa perspectiva eminentemente punitivista do agente público e de outros agentes que se relacionam com estratos administrativos públicos”. (Ibidem, p. 158).

¹⁶¹ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 30.

Embora a competência sancionatória não seja a única passível de ser realizada pelo órgão controlador para se chegar aos fins pretendidos pelo controle externo, parece haver certa naturalidade na forma como as Cortes de Contas partem do pressuposto de que, havendo irregularidade, a multa de caráter sancionatório será a melhor forma não só de reprimir o responsável pela falha, como também de coibir novos desvios.

É possível que a compreensão do controle tal como há no Brasil tenha assim se disseminado em razão dos períodos históricos marcados pelo trato patrimonialista da coisa pública, que concentraram eventos de corrupção e, por consequência, parecem ter fomentado a ideia de uma suposta frouxidão ética do gestor como uma patologia da Administração Pública. Fato é que esse suposto culto ao controle tem se fortalecido sobremaneira nos últimos anos, especialmente com a frequente divulgação midiática das operações para desmantelamento de esquemas de corrupção, a exemplo dos casos envolvendo a JBS e a Petrobrás na Operação Lava Jato.

Cria-se, assim, um anseio popular pelo recrudescimento dos mecanismos de controle, normalmente pautado no clamor por punições mais severas e céleres aos agentes públicos envolvidos, reforçando uma lógica de veracidade duvidosa, segundo a qual a dose de controle estaria diretamente relacionada com o bom funcionamento do aparelho estatal. Ainda que sirva para atender aos anseios populares, a ode ao controle nesses moldes – repressivo e sancionador – parece se dissociar de ressalvas importantes em relação às suas externalidades negativas.

Nesse ponto, vale ressaltar que o controle, por si só, gera ineficiências, já que é da sua essência interferir no funcionamento da atividade administrativa, criando, via de regra, travas e fricções burocráticas¹⁶². Interferências essas que são agravadas sobremaneira nas perspectivas repressiva e sancionadora do controle. Por isso mesmo é que, sendo certa a imprescindibilidade do controle no Estado Democrático de Direito enquanto corolário do princípio republicano – como se viu no primeiro capítulo –, a percepção e combate das externalidades negativas que dele decorrem é essencial para a calibragem desse sistema. Entende-se neste trabalho que o desempenho da função pedagógica pelos Tribunais de Contas pode ser uma das estratégias de combate à mácula ocasionada pela concentração do controle externo na via repressiva e sancionatória, o que justifica o seu exercício.

Dentre as externalidades negativas mais proeminentes do controle, pode-se citar:

(i) o incremento dos custos de gestão como decorrência direta da sofisticação da

¹⁶² GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle.** Direito do Estado, n. 71, ano 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>.

burocracia;

(ii) o alto custo de manutenção do controle sancionatório e repressivo¹⁶³;

(iii) a demanda de constante vigilância dos gestores públicos por parte dos Tribunais de Contas para garantir a observância das regras jurídicas, o que também eleva os custos da fiscalização, sobretudo em razão da necessidade de realização frequente de novas inspeções e auditorias *in loco*¹⁶⁴;

(iv) a ausência de perspectiva para a mudança de cognição do jurisdicionado, já que a obediência, nesse caso, é obtida por meio do medo ou do temor da sanção, o que contribui para recrudescer a demanda por vigilância e, por consequência, eleva os custos da fiscalização¹⁶⁵;

(v) o aumento do distanciamento entre a Administração Pública e os jurisdicionados controlados, acarretando aumento do déficit democrático nesse tipo de controle¹⁶⁶;

(vi) o fortalecimento da cultura administrativa do medo¹⁶⁷, que provoca, por consequência, a inibição da autonomia decisória dos gestores públicos¹⁶⁸; a criação de um instinto de autoproteção que lhes impede de adotar posturas criativas, tomar decisões heterodoxas ou se expor a riscos indigestos¹⁶⁹; o afastamento de nomes vocacionados e com qualidade técnica dos quadros da Administração Pública¹⁷⁰; o desinteresse dos investidores¹⁷¹; o aumento do preço dos produtos e serviços prestados por particulares que contratam com a Administração, em virtude da maior alocação de risco sob sua responsabilidade¹⁷²; e o favorecimento de ineficiências na atuação administrativa.

¹⁶³ O TCE/MG estabeleceu, por meio da Decisão Normativa n. 01/16, o valor de R\$30.000,00 (trinta mil reais) para encaminhamento das tomadas de constas especiais para fins de julgamento. Essa quantia, em tese, corresponderia ao custo mínimo incorrido pelo Tribunal para analisar um processo dessa natureza. (AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública.** Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 94).

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 96.

¹⁶⁵ *Idem*.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 104.

¹⁶⁷ Nesse contexto da cultura do controle excessivo a preocupação central do corpo burocrático dos órgãos de controle está, em grande medida, em “buscar equívocos, desatenções, descumprimentos de linhas e entrelinhas, culpados, e não na perseguição de uma atuação administrativa eficiente” (BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. A administração pública consensual na modernidade líquida. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014, p. 38).

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 39.

¹⁶⁹ RIBEIRO, Leonardo Coelho. "Na dúvida, dorme tranquilo quem indefere", e o Direito Administrativo como caixa de ferramentas. **Direito do Estado**, n. 149, ano 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/leonardo-coelho-ribeiro/na-duvida-dorme-tranquilo-quem-indefere-e-o-direito-administrativo-como-caixa-de-ferramentas>.

¹⁷⁰ NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Administração Pública do Medo**. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017>.

¹⁷¹ BATISTA JÚNIOR; CAMPOS, op. cit., p. 32.

¹⁷² GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. *Direito do Estado*, n. 71, ano 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>.

Essa é, portanto, a primeira das justificativas de realização da função pedagógica pelos Tribunais de Contas: contribuir no combate das externalidades negativas ocasionadas pela ênfase dada ao controle posterior e sancionatório, que não “permite que se evolua da detecção das faltas para as ações corretivas”¹⁷³.

A segunda das justificativas foi amplamente esmiuçada nos capítulos anteriores, razão pela qual dispensa maiores comentários. Basta dizer que o modelo de controle pedagógico, por todas as razões já expostas, certamente melhor dialoga com o “novo estilo de administração” do século XXI, participativo, consensual e flexível¹⁷⁴.

Sinteticamente, Luciano Ferraz¹⁷⁵ lembra que o controle do tipo sancionatório “é mais ajustado com a Administração unilateral e monológica que prevaleceu no passado”, ao passo que o controle consensual “é afinado com a Administração concertada e dialógica, fundado no princípio da consensualidade, e utilizável todas as vezes em que não seja essencial se valer dos rasgos de imperatividade típicos de um agir estatal unilateral”.

Reforçando a proposição pelo aperfeiçoamento dessa função, tem-se como terceira justificativa a notável desigualdade de poder informacional entre órgão controlador e controlados¹⁷⁶, que pode ser medido pela discrepância (i) do nível de instrução formal entre aqueles que integram o corpo de funcionários dos Tribunais de Contas e os jurisdicionados; e (ii) do nível de desconhecimento acerca do ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, a título de exemplo, válida a referência a três estudos quantitativos citados por Pedro Henrique Magalhães Azevedo. O primeiro é um levantamento comparativo, com base em dados fornecidos pela Diretoria de Gestão de Pessoas do TCE/MG em setembro de 2016, acerca da discrepância do nível de educação formal dos controladores em relação aos jurisdicionados, que concluiu que nos municípios mineiros, apenas 37% dos servidores municipais e 48% dos prefeitos possuem ensino superior completo, ao passo que no TCE/MG esse percentual sobe para 94% entre os servidores, sendo que 68% desse total ainda possui pós-

¹⁷³ FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 122.

¹⁷⁴ BITENCOURT NETO, Eurico. Administração Pública concertada. In: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; BITENCOURT NETO, Eurico (Org.). A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governança da Administração Pública. 1. ed. Lisboa: ICJP/CIDP, 2018, v. 1, p. 16 apud CORREIA, José Manuel Sérvulo. **Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos**, Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003, p. 353.

¹⁷⁵ FERRAZ, op. cit., p. 159.

¹⁷⁶ Além da desigualdade de poder informacional, também poder-se-ia falar da discrepância de condições financeiras, estruturais, institucionais e de qualificação entre os Tribunais de Contas e os órgãos jurisdicionados. Embora não caiba neste momento e neste trabalho o aprofundamento do tema, não parece haver dúvidas de que os Tribunais são melhor aparelhados, o que justifica seu poder-dever de prestar a capacitação aos jurisdicionados.

graduação *lato sensu*. Além disso, 25% dos servidores municipais e 20% dos prefeitos não possuem ensino médio completo, enquanto no TCE/MG nenhum servidor enquadra-se nessa categoria¹⁷⁷.

O segundo é uma pesquisa realizada pela Escola de Contas do TCE/MG, que verificou que apenas 68% dos servidores públicos municipais entrevistados – num universo de 2.980 pessoas, entre membros de comissões de licitação, pregoeiros, setores de compras e procuradorias – afirmaram conhecer o conteúdo da Lei Complementar nº 123/06, que instituiu o Estatuto das Microempresas. Ou seja, mesmo quase dez anos após sua entrada em vigor – já que o estudo foi realizado em 2015 –, grande parte dos agentes públicos que atuam em áreas diretamente afetadas pela Lei Complementar ainda desconheciam a sua existência e/ou conteúdo, o que leva a crer que provavelmente não concedia os benefícios a essas empresas nos procedimentos licitatórios em que atuavam¹⁷⁸.

O terceiro estudo, realizado pelo DataSenado (Senado Federal) em 2013, objetivava avaliar o nível de conhecimento da população brasileira sobre a atual Constituição Federal. Do resultado, é possível notar que ainda hoje as pessoas não possuem alto conhecimento da principal norma jurídica do país, já que o Senado Federal concluiu que “os direitos, deveres e normas constitucionais precisam de mais divulgação entre os brasileiros”¹⁷⁹.

Assim conclui o autor¹⁸⁰:

Ainda que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro preveja que ninguém pode alegar desconhecimento da lei, fato é que no interior de nosso país o acesso à informação ainda é precário, de modo que se faz necessário que os órgãos de controle externo primeiro capacitem os gestores para depois cobrá-los. Além disso, mesmo quando a informação é acessível, o baixo nível de instrução dos servidores e prefeitos municipais demanda que o Tribunal de Contas se disponha a orientá-los quanto à forma adequada de se proceder.

Diante desse cenário, o exercício da função pedagógica pelos Tribunais de Contas propicia de forma fundamental a aproximação entre as Cortes de Contas e os controlados, bem como o direcionamento do foco da atividade controladora para as necessidades dos jurisdicionados, permitindo, por consequência, que os controladores, de forma preventiva e

¹⁷⁷ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública**. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 100-101.

¹⁷⁸ Ibidem, p. 128.

¹⁷⁹ SENADO FEDERAL. **25 anos da Constituição**. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pdf/DataSenadoPesquisa25_anos_CF.pdf. apud AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública**. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017, p. 100-101, p. 103.

¹⁸⁰ AZEVEDO, op. cit., p. 128.

consensual, exerçam seu poder informacional na instrução e capacitação de gestores públicos para os desafios rotineiros da gestão, o que contribui para evitar o cometimento de erros e desperdício de recursos públicos por equívocos dos administradores.

Estando devidamente justificado o exercício da função pedagógica pelos Tribunais de Contas, pode-se resumir que os benefícios esperados dessa modalidade de controle externo são:

(i) a aproximação entre o órgão controlador e os gestores públicos que estão sob a sua jurisdição, propiciando a diminuição da animosidade na relação controlador x controlado e a troca de experiências em uma via dialética;

(ii) o fortalecimento de um ambiente de controle transparente e consensual, que melhor garanta a eficiência do controle e o aperfeiçoamento da gestão pública, em consonância com os traços característicos da Administração Pública contemporânea;

(iii) a propensão de gerar conhecimento de longo prazo nos gestores fiscalizados e fortalecer uma cultura informacional nas relações de controle, que reduz o risco da prática de irregularidades por desconhecimento e ameniza a necessidade de vigilância em face da mudança de cognição do jurisdicionado.

A título de encerramento, vale o reforço no sentido de que não se pretende demonizar os mecanismos de controle repressivo e sancionatório, nem, por outro extremo, permitir que a função pedagógica sirva de justificativa para a prática de atos escusos e não toleráveis pelo Estado. Ou seja, ainda que, em alguns casos – que parecem constituir exceções na rotina do controle externo –, seja evidentemente necessário que os Tribunais de Contas recorram à competência sancionatória, de forma repressiva, para garantir a devida observância ao ordenamento jurídico, outros mecanismos de exercício do controle externo podem ser explorados em paralelo visando efetivar, de forma mais eficiente, a missão constitucional das Cortes de Contas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do articulado neste trabalho, nota-se que a preocupação das sociedades com a implementação de instrumentos de controle, especialmente de controle financeiro dos gastos públicos, remonta à Antiguidade e foi reforçada no Estado Moderno, como forma de coroar o princípio republicano, efetivar os mecanismos de *checks and balances* e salvaguardar os interesses da coletividade.

Como consequência, os estudiosos da Ciência da Administração e do Direito idealizaram e categorizaram diferentes modelos de controle que convivem e, por vezes, até se sobrepõem nos variados ordenamentos jurídicos ao longo do globo. Na realidade brasileira, em especial, a noção que parece subjazer da pletora de instrumentos previstos para essa finalidade é a de que o recrudescimento dos mecanismos de controle se afigura como solução para combater os efeitos nefastos de anos de trato patrimonial da coisa pública. Esse movimento fomentou no país o culto a instrumentos de controle de caráter repressivo e sancionatório.

Ocorre que, ainda que o controle seja imprescindível à manutenção do atual Estado Democrático de Direito, é inegável que dele decorrem externalidades negativas em razão das travas e fricções burocráticas que lhe são inerentes. Com o controle externo, especialmente pautado na atuação *a posteriori* e sancionatória dos Tribunais de Contas, a conclusão não é diferente: essa logística é débil para concretizar as extensas e importantes funções que o legislador constituinte brasileiro atribuiu às Cortes de Contas. Isso porque, além de ser insuficiente para provocar uma mudança de cognição do jurisdicionado, de forma a prevenir novas irregularidades, na prática, o que se constata é que certas condutas dolosas de alguns poucos administradores podem macular a boa gestão dos recursos públicos, ao passo que grande parte das ocorrências decorrem de desconhecimento ou equívoco, justificado na considerável discrepância do nível de instrução formal do controlador e dos jurisdicionados.

Dáí emerge a urgência de se conceber a atividade de controle externo como instrumento de mudança cultural e de busca dialógica de aprimoramento da gestão pública e, é nesse contexto, que desponta o exercício da função pedagógica como uma das ferramentas possíveis de serem adotadas pelos Tribunais de Contas.

Dos aprofundamentos feitos neste trabalho, pôde-se concluir que, por meio da função pedagógica, as Cortes de Contas utilizam do seu poder informacional acerca dos temas relacionados às finanças públicas para orientar, instruir e capacitar os administradores públicos que, por opção ou imposição normativa, são os responsáveis pela gestão de dinheiros, bens e valores públicos, quanto à forma adequada de atuação administrativa, com vistas a prevenir a

ocorrência de futuros desvios.

Os objetivos nessa esfera pedagógica de controle – que conjuga os elementos da orientação e da prevenção – são, portanto: antever falhas e endireitar os rumos para prevenir a ocorrência de erros ou de decisões que estejam desalinhadas com o interesse público; dar condições para os gestores públicos exercerem de forma eficiente suas funções, sem que o medo da sanção asfixie sua autonomia decisória; se valer da possibilidade de proximidade com o gestor para compreender sua realidade, provocar uma mudança de cognição do jurisdicionado e possibilitar mais pragmatismo nas análises técnicas. Em última instância, é, ainda, uma modalidade de controle mais afinada com o que busca a Administração Pública Contemporânea, em detrimento do modelo de controle centralizado na repressão e na punição, mais ajustado com a perspectiva unilateral, impositiva e monológica de atuação administrativa que prevaleceu no passado.

Assim é que, pautada nas demais competências constitucionais expressas arroladas no art. 71 da CRFB, bem como no arcabouço jurídico-constitucional que consagra o princípio da consensualidade e incentiva a lógica da justiça restaurativa, a função pedagógica pode ser operacionalizada, especialmente na via infralegal, pelos Tribunais de Contas pátrios. Na prática, o exercício dessa função comporta inúmeras formas de instrumentalização. Neste trabalho apontou-se, sem pretensões de esgotar as hipóteses, para as possibilidades de: realização periódica de palestras, cursos e programas de capacitação de gestores, sempre com diálogo prévio para definição da agenda – seja a partir de mapeamento realizado pelo próprio Tribunal das irregularidades mais frequentes, seja colhendo as sugestões dos jurisdicionados sobre os temas mais controvertidos; publicação de material escrito com diretrizes e orientações sobre assuntos que recorrentemente suscitam dúvidas; mecanismo de resposta célere aos questionamentos em tese dos gestores e que garanta ampla publicidade das respostas; emissão de recomendações; realização de auditorias operacionais; entre outros.

Como se viu, a atuação pedagógica dos Tribunais de Contas não desnatura a figura do controle, já que a sanção é somente um dos instrumentos possíveis para o seu exercício, e não o único. Igualmente, não impede que as Cortes de Contas lancem mão da atuação repressiva e sancionatória quando estão diante da ocorrência de irregularidade punível, decorrente de dolo ou má-fé do gestor público – o que parece não compor a regra, e sim a exceção da realidade administrativa.

Considerando o que recorrentemente se afirma na doutrina, no sentido de que o controle não pode ser entendido como um fim de si mesmo, ao cabo e ao contrário do que comumente se imagina, os objetivos dos Tribunais de Contas e dos seus jurisdicionados não são – ou, ao

menos, não deveriam ser – antagônicos, mas convergem para a realização do interesse público, que é a finalidade última do Estado, o que justifica a aproximação e institucionalização de um diálogo entre os *players* envolvidos.

Sendo inegável a importância dos Tribunais de Contas, enquanto EFS, no exercício do controle externo no Brasil, não se pode permitir que os desacertos e insuficiências na sistematização de seus instrumentos perdurem, especialmente quando se está diante de um mecanismo de controle, como é a função pedagógica, que dialoga com os traços de consensualidade e restauração característicos da Administração Pública Contemporânea.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHKAR, Azor El. **O controle externo operacional no saneamento básico**. *In*: Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC, ano 1, n. 0, set. 2010. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ALMEIDA, Fernando Henrique Mendes de. **Constituições do Brasil**. Organização, revisão e confecção dos índices por Fernando H. Mendes de Almeida. São Paulo: Saraiva, 1963.

ARAÚJO, Cláudia Costa; ALVES, Marília Souza Diniz. Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo Pós-Moderno. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 84, p. 81/92, jul./set. 2012.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON. **Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil**: Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo (Revisão por pares). Brasília, 2013. 79 p. Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRICON_-_Diagnostico-Digital.pdf.

AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação**: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos sobre a criação do Tribunal de Contas, 7 de novembro de 1890. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília: TCU, 1994.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. A administração pública consensual na modernidade líquida. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014.

BITENCOURT NETO, Eurico. Administração Pública concertada. *In*: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; BITENCOURT NETO, Eurico (Org.). **A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governança da Administração Pública**. 1. ed. Lisboa: ICJP/CIDP, 2018, v. 1, p.10-44.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica**: direito administrativo e organização no século XXI. São Paulo: Almedina, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: **ADI-MC n. 4.190-8/RJ**. Decisão monocrática. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 1º de julho de 2009. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4190CM.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: **ADI n. 3715-3/TO**. Plenário. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 24 de maio de 2006.

Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387270>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: **ADI n. 687**. Plenário. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 02 de fevereiro de 1995.

Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266491>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário: **RE n. 259.335/RJ-AgR**. Segunda Turma. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Julgado em 08 de agosto de 2000.

Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1788463>.

BUGARIN, Bento José. Evolução do controle externo no Brasil. **Revista do TCU**, Brasília, v. 32, n. 87, p.224-237, jan./mar. 2001.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Auditores e auditados na realização de auditorias operacionais: parceiros ou antagonistas? **Anais do XXXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. Rio de Janeiro, 2014.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

COELHO, Hamilton Antônio. O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo. **Revista do TCE/MG**. Belo Horizonte, v. 75, n. 2., p. 66-76, abr./jun. 2010.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Controlo judicial da administração e responsabilidade democrática da administração*. In: NETTO, Luísa Cristina Pinto; BITENCOURT NETO, Eurico (Coord.). **Direito administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

COSTA, Agnaldo da Luz; LEITE, Luiz Celso; BEZERRA, Paulo Sérgio Alves; GAIA, Raimundo Nonato Demétrio. **O controle externo das contas públicas: tendências atuais**. Dissertação (ensaio crítico) apresentada ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu – MBA em Gestão e Políticas Públicas, Fundação Getúlio Vargas, Macapá, 2003.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Social. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da PUC-PR, Curitiba, 2005.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro.** *In:* FREITAS, Ney José de [Coord.]. *Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder.* Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Manual de direito administrativo: curso moderno de graduação.** 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 32.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ELLIOT, Elizabeth M. **Segurança e cuidado: justiça restaurativa e sociedades saudáveis.** Trad. Cristina Telles Assumpção. São Paulo: Palas Athena; Brasília: ABRAMINJ, 2018.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

FERNANDES, André Dias. CAVALCANTE, Denise Lucena. **Administração Fiscal Dialógica.** *Revista de Direito Administrativo*, vol. 277, p. 49-70, set./dez. 2018.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle consensual da Administração Pública e Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar (SUSPAD) – a experiência do Município de Belo Horizonte.** 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acao-a-informacao/institucional/eventos/anos-anteriores/2007/arquivos/seminario-nacional-de-direito-administrativo-disciplinar>.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas.** Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins).** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle externo das licitações e contratos administrativos.** *In:* FREITAS, Ney José de (Coord.). *Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder.* Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Termo de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade.** *Revista Brasileira de Direito Público.* Belo Horizonte, ano 8, n. 31, out./dez. 2010a.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Termo de Ajustamento de Gestão e o alerta do art.**

59, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dez anos depois. *In*: CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de. *Lei de Responsabilidade Fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar n. 101/00.* Belo Horizonte: Fórum, 2010b.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de Gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Cadernos de Estudo**, São Paulo, FIPECAFI, n. 21, mai./ago. 1999.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 174-185 apud COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro.* *In*: FREITAS, Ney José de (Coord.). *Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder.* Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GUERRA, Evandro Martins. **Controle externo da Administração Pública.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GUERRA, Evandro Martins. Funções e atividades do controle externo. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p.302-307, 2002.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GUERRA, Evandro Martins; CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de (Coord.). **Controle Externo: estudos temáticos.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUERRA, Sérgio; DE PALMA, Juliana Bonacorsi. Art. 26 da LINDB: Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle.** *Direito do Estado*, n. 71, ano 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

JORDÃO, Eduardo. **A intervenção do Tribunal de Contas da União sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador?** *In*: SUNFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade.* 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de**

Contas. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2015, p. 98-102 apud SILVA, Marco Aurélio Souza da. *Tribunais de contas: teoria e prática da responsabilização de agentes públicos e privados por infração administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MARANHÃO, Jarbas. *Tribunal de Contas: Natureza jurídica e posição entre os poderes*. **Revista de Informação Legislativa**, a. 27, n. 106, p. 99-102, abr./jun. 1990.

MARTINS, Túlio César Pereira Machado. **Papel pedagógico dos Tribunais de Contas**: análise das possibilidades e limites dos processos de consulta na legislação dos Tribunais de Contas brasileiros. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde da Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Verás de. **A Lei 13.655/2018 e os novos paradigmas para os acordos substitutivos**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-11/opiniaio-lindb-paradigmas-acordos-substitutivos>.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Verás de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018** (Lei da segurança para a inovação pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas**. In: FREITAS, Ney José de [Coord.]. *Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MILESKI, Helio Saul. **Tribunais de Contas**: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). *Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos: Um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, n. 223, jan/mar 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século – o caso brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a Reforma**

do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, março/abril/maio, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas**. In: SOUZA, Alfredo José de et al. (Org.). *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas**. In: ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE TRIBUNAIS DE CONTAS. Estoril, 19-21 mar. 2003, p. 97 apud COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro*. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). *Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Administração Pública do Medo**. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017>.

OCDE. **Entidades Fiscalizadoras Superiores e Boa Governança**: supervisão, visão e previsão (Impressão Preliminar). Tradução parcial de uma publicação da OCDE originalmente publicada em inglês sob o título: *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*. 2015.

O'DONNELL, Guillermo Alberto. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Tradução do original inglês de Clarice Cohn e Alvaro Augusto Comin. *Lua Nova* (online). 1998, n. 44, pp.27-54. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>.

OLIVEIRA, Jackson Francisco de. O ajuste de conduta como uma realidade para os Tribunais de Contas. **Revista do TCE/PE**. Recife, v.19, n.19, p.10-27, dez. 2012.

PACHECO, José da Silva. **Direito processual civil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1976 apud MACIEIRA, Leonardo dos Santos. *Auditor Constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições*. *Revista do TCU* n. 116, set/dez 2009.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**, Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 1997.

PARKER, L. Lynette. **Justiça Restaurativa: Um Veículo para a Reforma?** In: SLAKMON, Catherine; DE VITTO, Renato Campos Pinto; PINTO, Renato Sócrates Gomes (Org.) *Justiça Restaurativa*. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005. p.248 apud AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães.

Do controle à cooperação: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública. Dissertação de Mestrado, Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PEREZ, Marcos Augusto. **Controle da Administração Pública no Brasil**: um breve resumo do tema. Belo Horizonte: Editora Fórum. Disponível em <http://www.editoraforum.com.br/noticias/control-da-administracao-publica-no-brasil-um-breve-resumo-do-tema/>.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. "**Na dúvida, dorme tranquilo quem indefere**", e o **Direito Administrativo como caixa de ferramentas**. Direito do Estado, n. 149, ano 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/leonardo-coelho-ribeiro/na-duvida-dorme-tranquilo-quem-indefere-e-o-direito-administrativo-como-caixa-de-ferramentas>.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da Administração Pública federal no Brasil**: O Tribunal de Contas da União – Uma análise jurídico-administrativa. 1. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

SENADO FEDERAL. **25 anos da Constituição**. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pdf/DataSenadoPesquisa25_anos_CFDf.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SIQUEIRA, Bernardo Rocha. **O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje**. 1999. 72 f. Monografia - Prêmio Serzedelo Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 1998.

SOUTO, Humberto Guimarães. Congresso Nacional, Tribunal de Contas e Controle Externo. **Palestra proferida na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados**, em 17 de março de 1999. Brasília, 1999. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/view/1178>.

TAVARES, José Fernandes Farinha. **Tribunal de Contas**: do visto em especial. Lisboa: Almedina, 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Plano Estratégico: 2015-2019**. 2015. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img/Plano%20Estrat%C3%A9gico%20-%202015-2019%20->

%20Completo%20(Para%20Publica%C3%A7%C3%A3o).pdf, p. 16.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Cadeia de Valor TCEMG**. 2016. Disponível em:

http://www.tce.mg.gov.br/img/AF_Cartilha_Cadeia_Valor2.pdf.