

ano 21 – n. 85 | julho/setembro – 2021
Belo Horizonte | p. 1-266 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v21i85
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - Belo Horizonte: Fórum, 2003-
	Trimestral ISSN: 1516-3210
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988?

How has the Federal Court of Accounts behaved throughout the 1988 Constitution?

Flávio Garcia Cabral*

Escola de Direito do Ministério Público em Mato Grosso do Sul (Brasil)
E-mail: flaviocabral_@hotmail.com

Recebido/Received: 18.06.2021 / June 18th, 2021
Aprovado/Approved: 02.08.2021 / August 02nd, 2021

Resumo: O artigo investiga a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) ao longo da vigência da Constituição Federal de 1988. Com a advento da Constituição, o Tribunal adquiriu um rol amplo de competências, porém a forma por meio da qual a Corte se comportou ao longo desses 32 anos, no que concerne a questões políticas, ao exercício de suas atribuições e aos limites de suas atuações se mostrou variado. Para a realização do artigo, utiliza-se o método de abordagem indutivo, possuindo natureza descritiva e exploratória quanto aos fins e bibliográfica em relação aos meios. Assim, apurou-se uma primeira fase (1988 até meados da década de 1990) na qual o TCU ainda possuía fortes vinculações políticas e era desconhecido da sociedade e com pouca atuação efetiva; uma segunda fase (de meados dos anos 1990 e início dos anos 2000 até por volta do início dos anos 2010), na qual a Corte se aprimorou tecnicamente, tendo uma atuação ordinária bem consolidada e com inovações tecnológicas, começando a se destacar perante a sociedade pelas suas fiscalizações e combate ao desperdício do dinheiro público; uma terceira fase (de meados dos anos 2010 até hoje), na qual o TCU busca assumir um protagonismo no cenário político brasileiro, atuando, por diversas vezes, com excessos. O risco dessa atuação ativista é justamente a Corte sofrer futuramente represálias, por meio de medidas que visem a reduzir suas competências e prerrogativas.

Como citar este artigo/*How to cite this article:* CABRAL, Flávio Garcia. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988?. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 161-183, jul./set. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i85.1579

* Professor da Escola de Direito do Ministério Público em Mato Grosso do Sul – EDAMP e Centro Universitário Anhanguera (Campo Grande-MS, Brasil). Pós-Doutorado pela PUCPR; Doutor em Direito Administrativo pela PUC-SP; Mestre em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela PUC-Rio; Mestre em Direito pela Universitat de Girona/Espanha; Procurador da Fazenda Nacional (atualmente Procurador-Chefe da Fazenda Nacional em Mato Grosso do Sul). E-mail: flaviocabral_@hotmail.com

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União. Constituição. Ativismo. Perfil institucional. Tribunal de Contas.

Abstract: The article investigates the performance of the Federal Audit Court (TCU) throughout the existence of the Federal Constitution of 1988. With the advent of the Constitution, the Court acquired a wide range of competences, but the way in which the Court behaved over these 32 years, with regard to political issues, the exercise of its attributions and the limits of its actions has been varied. For the realization of the article, the method of inductive approach is used, having descriptive and exploratory nature regarding the purposes and bibliographical as regards the means. Thus, there was a first phase (1988 to the mid-1990s) in which TCU still had strong political ties and was unknown to society and with little effective action; a second phase (from the mid-1990s and early 2000s until around the beginning of the 2010s), in which the Court technically improved, with a well-established ordinary performance and technological innovations, beginning to stand out in society for its inspections and combating the waste of public money; a third phase (from the mid 2010s until today), in which TCU seeks to assume a leading role in the Brazilian political scenario, acting, on several occasions, with excesses. The risk of this activist action is precisely that the Court will suffer reprisals in the future, through measures aimed at reducing its powers and prerogatives.

Keywords: Federal audit court. Constitution. Ativismo. Institutional profile. Audit court.

Sumário: Introdução – **1** O tímido tribunal político dos anos 1990 – **2** O fortalecimento do tribunal técnico dos anos 1990 aos anos 2000 – **3** O atual cenário do tribunal ativista – **4** Quais os novos rumos do TCU? – Conclusões – Referências

Introdução

Uma instituição pública dificilmente se porta da mesma maneira ao longo de 30 anos de sua existência, ainda que à luz da mesma ordem Constitucional. Mesmo que não haja alteração formal em suas estruturas, as instituições públicas vão se moldando e alterando o seu agir (positiva ou negativamente) com o passar do tempo e em razão da alteração de sua composição e dos contextos sociais.

Mais do que compreender somente as regras positivadas que permeiam o agir de uma instituição, deve-se estudar igualmente como ela própria tem interpretado essas regras e atuado na prática.

Dentre essas instituições, uma que se mostra merecedora de destaque, justamente por ser responsável por auxiliar no controle externo, zelando pelo correto gasto do dinheiro público, é o centenário Tribunal de Contas da União (TCU).

Assim, questiona-se: a atuação do TCU permaneceu a mesma durante os quase 30 anos de vigência da Constituição de 1988? Quais as mudanças que podem ser observadas na forma de agir da Corte?

Este artigo busca, portanto, investigar quais os rumos seguidos pela Corte de Contas da União durante a vigência da Constituição Federal de 1988. Para tal fim, o texto será estruturado em quatro capítulos, sendo os três primeiros relacionados a perfis que o TCU adquiriu ao longo da ordem constitucional vigente e o último indicando possíveis riscos oriundos da atual forma de agir da Corte.

1 O tímido tribunal político dos anos 1990

Nos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988 pairava no Brasil, entre todas as instituições públicas, uma aura de novidade, fruto de uma mescla de dúvidas sobre o porvir, de indagações sobre os limites e funcionamento da nova Constituição, de necessidade de adaptação a uma nova ordem jurídica e social e do otimismo quanto ao novo quadro democrático que se firmava. Com o TCU não foi diferente.

Este primeiro período, que pode ser compreendido de 1988 até meados da década de 1990, é marcado por uma atuação discreta¹ da Corte, ainda fortemente atrelada à atuação política dos Poderes Legislativo e Executivo.

O que se notava era um Tribunal ainda não conhecedor de todas as suas prerrogativas e atribuições. Ainda em fase de adaptação às mudanças constitucionais – como salientado pelo Ministro do TCU, Marcos Vinícios Vilaça, no relatório sobre as Contas de Governo, “1989 foi o primeiro ano de vigência da novel Constituição – ainda muito carente de diversas leis complementares e ordinárias sem amparo, em questões essenciais, porém passíveis de controvérsias [...]”²–, percebe-se um misto de euforia e insegurança sobre o desempenho e as expectativas lançadas sobre o Tribunal de Contas.³

Somado a isso havia impossibilidades econômicas que obstaculizavam uma atuação plena. De fato, tendo em vista que grande parte das análises realizadas pela Corte de Contas dizem respeito ao atendimento ou não de regras de Direito Financeiro, ao menos até 1994 essa disciplina jurídica era extremamente frágil, em especial porque se estava diante de índices inflacionários galopantes, chegando, em 1993, pelo IPCA, a 2.477%. Como analisar se o orçamento foi cumprido ou se os gastos públicos estavam dentro de limites previamente estipulados quando havia variações de preços próximas a 80 por cento mensalmente? Pouco poderia o TCU atuar nesses casos de maneira efetiva.

Além disso, as inovações e mecanismos de trabalho do Tribunal necessitavam ser estabelecidos, aprimorados e/ou modificados em razão das competências impostas pela Constituição de 1988. Isso levava tempo. Este aspecto foi mencionado de maneira clara no discurso de promulgação da Constituição realizada pelo então Presidente do TCU, Ministro Alberto Hoffmann: “Providências já foram e estão sendo

¹ Já na década de 1990, Jair Linz Netto proferiu palestra na qual assentou que paira sobre o Tribunal de Contas uma absoluta ignorância acerca da razão de sua existência (LINZ NETTO, Jair. *Tribunal de Contas: sempre combatido, nunca conhecido*. *Revista de Direito Administrativo - RDA*, Rio de Janeiro, n. 200, p. 71-84, abr./jun. 1995, p. 72).

² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1989, p. 95.

³ CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Verbatim, 2014, p. 155-156.

tomadas, outras ainda virão, para que esta Corte de Contas assuma a postura adequada e acelere os seus trabalhos com vistas ao cumprimento imediato das novas disposições constitucionais”.⁴

Contudo, ainda que houvesse, de maneira célere, o aprimoramento legislativo esperado e a maior compreensão pela própria Corte de suas competências, havia ainda empecilhos materiais para isso. Como destacou o Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, na ocasião de sua posse como Presidente do TCU para o biênio de 1992 e 1993, apesar de ter havido um extraordinário aumento de responsabilidades e incumbências para o Tribunal com o advento da Constituição de 1988, “não correspondeu ampliação sequer proporcional de meios e recursos”. Segundo ele, o quadro de pessoal técnico se mantinha idêntico desde 1987, estabilizado em 945 analistas de finanças, de nível superior, distribuídos em 21 inspetorias regionais nas capitais estaduais, nove inspetorias gerais, seis secretarias e nove gabinetes de Ministros, nesta sede em Brasília. Ademais, prosseguiu alegando que, no exercício de 1991, a participação do Tribunal no orçamento da União (excluídas, portanto as estatais) foi de apenas 0,09%, ou seja, “para cada cem cruzeiros gastos pela Administração, apenas UM CENTAVO foi destinado ao Tribunal”.⁵

Pode-se trazer mais um detalhe a este início do Tribunal. Atuações mais efusivas por parte do TCU no passado autoritário havia trazido desagradáveis resultados aos membros do TCU.⁶ Como se estava a sair de um regime militar, a sombra

⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da Constituição Federal de 1988*. Brasília: TCU, 2018, p. 23.

⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da Constituição Federal de 1988*. Brasília: TCU, 2018, p. 73-74.

⁶ Exemplo mais emblemático ocorreu em 1937, quando o TCU, ao analisar as contas do exercício de 1936 do então Presidente Getúlio Vargas, manifestou-se pela sua reprovação. Sentindo o peso do autoritarismo de Vargas, essa manifestação pelo Tribunal obteve duas consequências. A primeira foi que a Câmara dos Deputados (responsável pelo efetivo julgamento das contas à época), por meio do Decreto Legislativo nº 101/1937, contrariando o parecer do Tribunal, declarou as contas aprovadas. A segunda é que pouco tempo depois o Ministro-relator das indigitadas contas, Francisco Thompson Flores, viria a ser posto em disponibilidade, não mais retornando ao TCU. Antes disso, logo no início da atuação do Tribunal na história brasileira, outro célebre acontecimento demonstrou àqueles que defendiam a Corte de Contas as tristes consequências de se contrariar regimes autoritários. Artur Adolfo Cotias e Silva narra com riqueza de detalhes o ocorrido: “O episódio mais estrepitoso da principiante história do Tribunal ocorreu a três meses da instalação, em abril de 1893. O vice-presidente Floriano Peixoto determinou a seu ministro da Viação, Limpo de Abreu, que nomeasse um cidadão, Pedro Paulino da Fonseca, irmão de seu antecessor, o marechal Deodoro da Fonseca, pagando-lhe um conto de réis por mês. Findo o primeiro mês, Limpo de Abreu mandou que lhe pagassem o vencimento e o Tribunal de Contas, reputando o ato como ilegal, por ausência de dotação orçamentária, negou-lhe o registro, devolvendo o aviso ao ministro da Viação. O acontecimento, chegando ao conhecimento de Floriano Peixoto por despacho de Limpo de Abreu, desagradou profundamente ao vice-presidente, que comentou: “São coisas do meu amigo ministro da Fazenda, que criou um tribunal superior a mim. Precisamos reformá-lo.” Dito isso, mandou chamar seu ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa, e o interpelou sobre se já havia no país quem mandasse mais do que ele, em alusão ao Tribunal. O ministro da Fazenda respondeu-lhe com tranqüilidade: “Não. Superior a V.Ex.ª, não. Quando V.Ex.ª está dentro da lei e da Constituição, o Tribunal cumpre as suas ordens. Quando V.Ex.ª está fora da lei e da Constituição, o Tribunal lhe é superior. Reformá-lo, não podemos. O meu colega não podia criar lugar para dar a Pedro Paulino. Só o Congresso poderia fazê-lo. Portanto, o que realizou foi ilegal.” Passados oito dias, Floriano, não satisfeito com a atitude, elaborou e enviou ao ministro da

de posturas autoritárias ainda permeava a Corte, que não sabia ao certo como os governantes deste Estado redemocratizado – a democratização persistiria? – reagiriam perante as decisões de controle externo.

Na mesma toada, um agir cauteloso nos primeiros anos pós 1988 decorria dos debates e considerações ocorridos durante a Constituinte de 87-88 a respeito da Corte de Contas, que demonstrou que se começava a olhar com desconfiança sobre a escolha de seus membros e certas prerrogativas que possuíam. A esse respeito, mencione-se a quase perda da garantia da vitaliciedade de seus membros durante os debates da Constituinte (somente tendo sido mantida por uma violação clara e frontal ao regimento da Constituinte de 87-88⁷), e a alteração na forma de escolha dos Ministros que, antes, sendo exclusiva do Chefe do Executivo (ainda que com a sabatina do Senado), passa a se concentrar nas mãos do próprio Poder Legislativo (indicação de 6 dos 9 membros do Tribunal), ademais de inserir um afunilamento das opções deixadas ao Poder Executivo, que passa a ter que escolher dois membros dentre ocupantes das carreiras de Auditor do Tribunal e de Procurador do Ministério Público de Contas.

Assim, tendo-se germinado um Tribunal com mais competências, mas com um filtro maior na seleção de seus membros, tendo estes quase perdido sua vitaliciedade, parecia de todo prudente conduzir-se com precaução, de maneira serena e sem atrair os holofotes para a Corte, para não ser alvo de novas críticas ou desconfianças.

Outro ponto digno de nota quanto ao perfil da Corte era o forte envolvimento político, fruto do critério de escolha dos seus membros (que, apesar de haver a mudança constitucional, continuavam atrelados a influências político partidárias, além do fato de, por um período, os Ministros em atividade na Corte ainda tinham sido indicados sob a égide da Constituição passada). O Tribunal parecia não fazer

Fazenda minuta de decretos reformando o Tribunal, acompanhada de lacônico bilhete: “Mande fazer e traga, que quero assinar amanhã”. A reforma pretendida modificava, basicamente, o sistema de registro, impondo ao Tribunal a figura do registro sob protesto. Em famosa correspondência datada de 27 de abril de 1893, dirigida ao marechal Floriano Peixoto, Serzedello, em defesa do Tribunal, demitiu-se da pasta da Fazenda, citando o ministro da Itália e dizendo do Tribunal como “...um recurso que tinha eu contra os meus próprios erros.” E completou, ainda: “Esses decretos anulam o Tribunal de Contas, o reduzem a simples chancelaria do Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós os sabeis — é preciso antes de tudo legislar para o futuro.” E arrematou, demitindo-se: “Pelo que venho de expor, não posso, pois, Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos dignéis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicandome sucessor.” Szedello Correa foi exonerado e posteriormente preso (SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). *Prêmio Serzedello Corrêa 1998*: Monografias Vencedoras. Brasília: TCU – Instituto Serzedello Corrêa, 1999. p. 19-144, p. 47-48; 74).

⁷ A respeito dos debates sobre a vitaliciedade dos Ministros do TCU ao longo da Constituinte, confira-se CABRAL, Flávio Garcia. O TCU na Constituinte de 87-88: a estruturação da Corte de Contas *In*: VIEIRA, Bruno Soeiro; OLIVEIRA, Frederico Antonio Lima de (Orgs.). *Direito Público Contemporâneo: ensaios críticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. v. II, p. 167-192.

questão de participar de embates políticos, ainda que isso fosse uma consequência de suas atribuições constitucionais. Um caso que chama atenção, e que talvez represente este forte atrelamento político da Corte nesse primeiro período, remete à gestão de Fernando Collor de Mello, que acabou sendo destituído do cargo em razão do processo de *impeachment*. Em relação ao exercício de 1991, ano marcado por um conturbado momento político e gerencial, havendo denúncias sobre possíveis escândalos de corrupção envolvendo o Presidente, o Tribunal de Contas da União, por meio do Ministro-relator, Paulo Affonso Martins de Oliveira, esclareceu que não cabia à Corte julgar as contas prestadas pelo Presidente da República, por se tratar de competência exclusiva do Congresso Nacional. Nessa linha de raciocínio, concluiu o TCU que não competiria ao parecer indicar a reprovação ou aprovação (ainda que com ressalvas) das contas,⁸ tendo elaborado, então, um documento, que se pretendia parecer (embora não opinativo⁹), no sentido de que as contas somente estariam aptas a serem apreciadas pelo Congresso.¹⁰

Da mesma maneira, quanto às contas do ano seguinte (1992), ante o quadro político ora iluminado, encontrou-se, tal como ocorrido em 1990, embora por razões distintas, dividida em duas gestões, sendo a primeira de 1º de janeiro a 29 de setembro de 1992 (Fernando Collor de Mello) e de 30 de setembro a 31 de dezembro do mesmo ano (Itamar Franco). Este ano, marcado por desconformidades tão gritantes, que não poderiam passar despercebidas pelo TCU, obteve manifestação de um único Ministro, Fernando Gonçalves,¹¹ pela reprovação no período de gestão do então Presidente Fernando Collor de Mello. Os demais Ministros sustentaram, em síntese, que as contas deveriam ser analisadas de maneira global, logo não caberia reprová-las tendo em vista a ausência de irregularidades graves no período

⁸ Há que se ressaltar que os Ministros Fernando Gonçalves e Élvia L. Castello Branco se posicionaram contrários a esse “parecer” inconclusivo. O primeiro, inclusive, suscitou uma preliminar (que foi rejeitada), argumentando o seguinte: “Da mesma forma, este Tribunal, ao emitir o Parecer Prévio sobre as contas do governo, para embasar o julgamento a cargo do Congresso Nacional, deve dizer se as contas merecem ou não ser aprovadas. De outro modo, seria levar a Corte ao esvaziamento que tanto combatemos, seria uma atitude inócua, porque não teria cumprido sua missão constitucional”.

⁹ Na história do Tribunal de Contas já houve um período em que o Tribunal emitia pareceres não conclusivos. Foi durante a vigência da “Polaca”, a Constituição de 1937. Nesse período cabia ao Tribunal emitir parecer-relatório, o qual estaria sujeito à aprovação do próprio Presidente da República. Ou seja, o Presidente prestava as contas de sua gestão, o Tribunal emitia parecer não opinativo e o próprio Presidente as aprovava, por meio de decreto-lei (SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). *Prêmio Serzedello Corrêa 1998*: Monografias Vencedoras. Brasília: TCU – Instituto Serzedello Corrêa, 1999. p. 19-144, p. 75-76). Patente, portanto, que este tipo de “parecer” só existiu por haver um regime autoritário que não autorizava qualquer espaço legítimo para a existência do controle externo.

¹⁰ CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Verbatim, 2014, p. 168.

¹¹ O Ministro Homero Santos também abordou a questão, assentando que se o exercício tivesse sido inteiramente presidido por Collor, sua manifestação seria pela reprovação, mas como havia uma cisão de gestões, vindo Itamar Franco a assumir o fim daquele período, as contas deveriam, na sua opinião, ser analisadas de modo global, optando, portanto, por seguir a linha do relator e se manifestar pela aprovação.

da gestão do Presidente Itamar Franco. Como defendeu o Ministro relator, “não se pode e nem se deve estabelecer qualquer marco divisório entre eles, vez que as virtudes nominadas ou os defeitos identificados se constituíram em um ‘*continuum*’, sem que se possa precisar uma demarcação de quando tiveram início ou fim”.¹² Assim, a apreciação se deu de forma global, uma vez que, segundo o relator, “a prestação de contas do Presidente da República não é, pois, uma justaposição ou agregado de contas de agentes públicos específicos”.¹³

Deve-se ter claro que uma eventual reprovação das contas do governo pelo TCU não seria uma afronta apenas ao Presidente da República e demais membros do governo (o que, por si só, já evidencia o turbilhão de complicações políticas que teriam que enfrentar os membros do Tribunal), mas de igual forma encaminharia ao Poder Legislativo a responsabilidade de rejeitar as contas (hipótese esta que, na atual configuração política de alianças partidárias, teria o condão de dificultar as empreitadas políticas de muitos dos seus membros) ou de demonstrar à sociedade civil o motivo de refutar as razões apresentadas pelo TCU (o que poderia manchar a imagem do próprio Congresso Nacional e de seus membros).¹⁴

2 O fortalecimento do tribunal técnico dos anos 1990 aos anos 2000

O Tribunal foi aprendendo a lidar com o novo texto constitucional e notou que havia espaço na novel ordem jurídica e perante a sociedade para que atuasse com maior tranquilidade. O segundo perfil da Corte demonstra um amadurecimento sobre seu papel e suas competências. Ainda que o aspecto político continuasse a existir, persistindo até hoje,¹⁵ a Corte passa a se preocupar e aprimorar suas

¹² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1992, p.9.

¹³ CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Verbatim, 2014, p. 168-172.

¹⁴ CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Verbatim, 2014, p. 227.

¹⁵ Uma das maiores críticas existentes ao TCU, a qual se manteve uniforme ao longo de sua trajetória na Constituição de 1988, diz respeito ao critério de nomeação de seus Ministros. Como destacado por Bruno Wilhelm Speck e José Nagel, a politização na indicação dos membros, nomeados pelos Poderes Legislativo e Executivo, traz “o risco de que essas indicações sejam influenciadas por critérios de conveniência política” (SPECK, Bruno Wilhelm; NAGEL, José. *A fiscalização dos recursos públicos pelos tribunais de contas*. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002. p. 227-258, p. 237). Fabrício Motta sustenta que, embora não seja possível apontar qual a composição mais adequada para as Cortes de Contas, dificilmente haveria um modelo mais inadequado do que o atual modelo brasileiro. Para ele, deveria haver uma reformulação constitucional de modo a predominar os aspectos técnicos sobre o político (MOTTA, Fabrício. *Julgamento dos prefeitos municipais: apreciação crítica da mudança imposta pelo Supremo Tribunal Federal. Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 38-44, jul./set. 2016, p.43). Apesar do texto constitucional não fazer nenhuma exigência quanto à origem dos seus Ministros, a prática durante toda a Constituição de 1988 demonstra que o Tribunal

competências de ordem técnica, criando mecanismos operacionais, utilizando-se de uma melhor organização e das tecnologias então existentes.

Nesse período, igualmente, diversos atos normativos foram publicados, permitindo uma atuação mais segura e embasada por parte do Tribunal. Outrossim, com o surgimento de novas figuras jurídicas, ampliava-se o leque de objetos para serem fiscalizadas pela Corte. Mencione-se de forma exemplificativa a maturação da Lei Orgânica do TCU, aprovada em 1992; as novas contratações públicas, agora sob a égide da Lei nº 8.666/93; a Lei das Concessões e Permissões (Lei nº 8.987/95); a Lei nº 9.755/1998, que determinou que o Tribunal criasse um sítio eletrônico com o título “Contas Públicas”, para divulgação de dados referentes à arrecadação tributária da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como sobre a execução orçamentária; a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004); a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009). Além disso, com a estabilização da moeda por meio do Plano Real, as fiscalizações do Tribunal em termos de Direito Financeiro se mostravam mais coerentes e factíveis.

Em se tratando da atuação ordinária do TCU (as atividades da Corte que não o parecer prévio do artigo 71, inciso I, da CF), percebe-se, em uma perspectiva macro, um aprimoramento e evolução na rotina do Tribunal, em especial a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000. O que se pode verificar de uma análise concreta da atuação do TCU é que, nesse período, ele soube se valer dos instrumentos que as inovações tecnológicas lhe ofereceram, bem como das novidades legislativas havidas, como nos casos da percepção da importância do controle social da administração a partir de 2003, com a consequente criação da ouvidoria em 2004, e seu aprimoramento em 2011, por meio do sistema “Sisouv Web”; o início da fiscalização sistemática de obras públicas em 1997, por exigência das LDOs; a melhoria qualitativa na fiscalização das obras a partir de 2004, em especial pela adoção da metodologia “Reforme”; o aumento no número de valores encaminhados para cobrança executiva a partir de 2001, como consequência básica do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal; a interação entre a sociedade e o Tribunal por meio de denúncias; o incremento no número de servidores ao longo de aproximadamente 20 anos.¹⁶

costuma abrigar os pares dos membros do Congresso, bem como ex-ocupantes de diversos cargos de natureza política, como parlamentares ou Secretários e Ministros de Estado. Do corpo de Ministros atualmente em exercício, há cinco ex-deputados federais, um ex-vereador, dois Ministros oriundos das carreiras atreladas ao TCU (Procurador de Contas e Auditor), por exigência constitucional, e um ex-servidor público do Poder Legislativo. A esse respeito, confira-se CABRAL, Flávio Garcia. O Tribunal de Contas da União é um órgão político? *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 237-284, jan./abr. 2020.

¹⁶ CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Verbatim, 2014, p. 277-279.

Nesse tocante, Benjamin Zymler, membro do TCU, em análise do Tribunal após 20 anos de Constituição, escreveu que ao longo desse período a Corte desenvolveu-se, qualificando seus técnicos e realizando prestigiados concursos públicos, encontrando-se em uma posição na arquitetura do Estado muito mais definida e importante do que aquela ocupada em momentos anteriores. Chega a afirmar que se trata da fase de maior pujança da Corte de Contas e que isso ocorre a partir de uma interpretação mais profunda dos dispositivos constitucionais relacionados ao TCU, associada à aprovação de algumas leis posteriores à Constituição de 1988, que leva a Corte a assumir encargos e tarefas até então não incluídas entre as suas atribuições.¹⁷

Um dos grandes catalisadores dessa mudança de perfil da Corte, passando a ser um órgão mais atuante e técnico, foi o Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, presidente da Corte na gestão de 1995 e 1996. Logo no início do primeiro ano de sua gestão ele instituiu uma nova sistemática no campo da fiscalização, com a implantação dos denominados “Planos Especiais de Auditoria”, voltados para áreas específicas e executados concomitantemente aos planos de auditoria semestralmente aprovados pela Corte de Contas. Inicialmente foram fiscalizados órgãos e entidades do Poder Executivo na área de licitações e contratos, tendo auditado, à época, o montante de R\$1,5 bilhão. Este esforço chamou a atenção do Congresso Nacional que solicitou fiscalizações semelhantes nos demais Poderes. Posteriormente, houve auditorias especiais para a apuração dos custos decorrentes do atraso na execução de projetos financiados por organismos multilaterais e agências estrangeiras; exame do relacionamento entre os fundos de pensão e as entidades federais que os patrocinavam; avaliação dos sistemas aeroviário, ferroviário, portuário e rodoviário do país; identificação de obras paralisadas ou inacabadas. O resultado de todo este trabalho trouxe forte repercussão positiva no Congresso Nacional e na sociedade.¹⁸

Essa alteração na forma de agir da Corte e os impactos positivos trazidos em relação ao nome da instituição, promovidos pelo então Ministro-presidente Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, foram expressamente reconhecidos pelo Ministro sucessor na Presidência, Homero Santos, que no seu discurso de posse como presidente destacou que o TCU, “graças ao trabalho, a inteligência, a dedicação, o espírito público e a competência com que o nobre Presidente soube conduzi-lo, já não é mais o mesmo que o elegeu em 14 de dezembro de 1994. É reconhecidamente

¹⁷ ZYMLER, Benjamin. *O Tribunal de Contas da União 20 anos após a Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/o-tribunal-de-contas-da-uniao-20-anos-apos-a-constituicao-federal-de-1988-parte-1/> Acesso em: 20 out. 2020.

¹⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da Constituição Federal de 1988*. Brasília: TCU, 2018, p. 96.

mais forte, mais respeitado, mais presente no controle da Administração Pública Brasileira e no cenário internacional e diplomático”.¹⁹

Outro ponto que representa esta modificação do perfil da Corte diz respeito a um dos únicos casos de rejeição, com base nos fundamentos da idoneidade moral e reputação ilibada, de um nome para a composição da Corte (questão que pareceria improvável ou fantasiosa nos primeiros anos pós 1988, onde os laços políticos quase sempre prevaleceram). Trata-se da indicação do Senador Luiz Otávio (PMDB-PA), feita pelo Senado em 2003, que, tendo em vista uma série de acusações a que respondia aquele parlamentar (principalmente a denúncia ofertada pelo Ministério Público em 2001, acusando-o da prática de falsidade ideológica e crime contra o sistema financeiro nacional, em razão da fraude perpetrada contra o BNDES no valor de treze milhões de reais), foi impugnada na Justiça, por meio de ação popular, e, posteriormente, em 2006, foi rejeitada pela Câmara dos Deputados.

Nesse tocante, a formação dos Ministros que ocupam o TCU também se mostra diferenciada nesta segunda fase. Seja fruto da casuística ou mesmo de uma maior cautela na análise curricular dos indicados ao cargo de Ministro do TCU, certo é que as nomeações ocorridas nesse período são as que trazem membros com as maiores titulações acadêmicas durante o período de 32 anos da Constituição. Do atual quadro de Ministros (até o fechamento deste artigo), a Corte conta com dois membros com Doutorado e três com Mestrado, todos com suas indicações feitas no interregno aqui mencionado. Além disso, considerando o período de sua nomeação, ainda que já tenham se aposentado, é possível contabilizar mais um Ministro com titulação de Doutor e outro de Mestre. Somente em termos de comparação, dos Ministros indicados ou que atuaram durante a primeira fase do TCU, analisada no capítulo precedente, somente um dispunha de título acadêmico de Mestre.²⁰

3 O atual cenário do tribunal ativista

A Corte definitivamente já se encontrava consolidada como instituição fundamental para o funcionamento da República brasileira. Conhecido entre os órgãos públicos, o Tribunal passava agora a ganhar as graças da sociedade, em um misto de admiração pelo controle dos gastos públicos e prevenção contra superfaturamentos e fraudes em contratações públicas, com a sempre presente desconfiança de sua vinculação política em razão do critério de seleção de seus membros.

¹⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da Constituição Federal de 1988*. Brasília: TCU, 2018, p. 110.

²⁰ CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 16, p. 215-257, jan./mar. 2021.

Este último momento, ao menos até o período atual, demonstra uma nova faceta da Corte de Contas. Tem-se um Tribunal que quer se fazer conhecido, ainda que para isso tenha que se exceder em diversos casos. Sem abandonar o aspecto técnico construído e consolidado durante os anos anteriores (que continua sendo aprimorado, tornando a Corte um caso de sucesso dentro da Administração Pública²¹), o Tribunal passa a atuar de maneira direta e indireta no cenário político brasileiro, clamando para si um protagonismo até então inexistente.

Um dos predicados atribuídos a este TCU de agora é seus viés participativo nas deliberações legislativas. Ilustrando esse cenário, pode-se mencionar a alteração à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), trazida pela Lei nº 13.655/2018. Cite-se, primeiramente, a comunicação emitida pelo Presidente do TCU, Ministro Raimundo Carreiro, em 04 de abril de 2018, no qual consta a preocupação do Tribunal de que diversas disposições contidas no projeto de lei possuem teor de “cunho fortemente desfavorável aos órgãos de controle, particularmente em relação ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas.” Referida comunicação foi remetida ao Ministério da Justiça, à Casa Civil e à Advocacia-Geral da União. Subsidiando a mensagem do Presidente do TCU, consta uma análise preliminar feita pela Consultoria Jurídica do Tribunal, apontando, de maneira ampla, a inconstitucionalidade de vários artigos constantes do Projeto de Lei nº 7.448/2017 (temos aqui o órgão de controle emitindo manifestações de um controle prévio de constitucionalidade!). Posteriormente, insistindo na inconstitucionalidade do Projeto de lei em tela, a CONJUR do TCU emite um parecer detalhado e completo, constante no processo TCU/CONJUR TC 012.028/2018-5. Ato contínuo, em 16 de abril de 2018, os Ministros do TCU, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo se encontram pessoalmente com o Presidente da República para demonstrar o “descontentamento geral do Tribunal do Contas” em 116 relação ao aludido projeto de lei.

Apesar de o projeto de lei ter sido substancialmente aprovado e transformado na Lei nº 13.655/2018, alguns dos seus artigos foram de fato vetados pelo Presidente da República. Com o veto parcial, o TCU, em 02 de maio de 2018, voltou a se manifestar por meio de seu presidente, declarando que “os vetos apostos a diversos dispositivos do PL nº 7.448/2017 demonstram, de um lado, a procedência das preocupações e dos fundamentos apresentados por este Tribunal, pelo Ministério Público Federal e pelas variadas associações que se manifestaram sobre o tema”. Nesse breve apanhado cronológico dos fatos, sem que se faça qualquer análise

²¹ Tome-se o uso de inteligência artificial nas fiscalizações como exemplo do constante aprimoramento do TCU no exercício de suas competências. O Tribunal tem utilizado com frequência 3 robôs para auxiliar na detecção de fraudes, cruzamento de dados e auxílio nas peças técnicas dos auditores (são eles: Alice, Sofia e Monica), além de contar com o acesso a mais de 70 bancos de dados para a obtenção de informações.

quanto ao mérito da alteração da LINDB, o que se nota é a insistente atuação do TCU para tentar impedir a aprovação de um projeto de lei que era contrário a seus interesses. Seja por meio da emissão de notas e pareceres técnicos, ou por meio de reuniões pessoais com o Presidente da República, a Corte de Contas buscou influenciar diretamente o processo legislativo, tendo, sob certo ponto, ainda que não por mérito seu exclusivamente, sucesso ao conseguir o veto de alguns artigos do Projeto de Lei nº 7.448/2017.

A verificação de uma atuação do TCU com um caráter corporativista, semelhante a um *lobby*, é, para o bem ou para o mal, uma conduta reiterada e comum em diversos setores públicos e privados. Não parece ser algo exclusivo do TCU ou ainda que, à primeira vista, traga efeitos deletérios imediatos para a sociedade e para a própria instituição. Além disso, a atuação nos bastidores da política por parte do TCU não é necessariamente algo novo. O que muda é que ele se mostra de maneira mais clara, aberta e tendo o TCU um papel de protagonismo e merecedor de atenção na tomada de decisões legislativas (algo que, no passado, ocorria de maneira tímida e sem os holofotes). Acrescente-se que no passado²² as interferências do TCU no processo legislativo diziam respeito mais a questões afetas a sua própria estruturação e funções diretas, não uma atuação mais abrangente que o afete, por vezes, somente de maneira reflexa.

Outro caso emblemático diz respeito à legislação sobre *compliance* na Administração Pública. O surgimento do Decreto nº 9.203/2017, que versa sobre governança pública, elemento essencial do *compliance*, é produção quase que exclusiva do Tribunal de Contas da União. Este ato normativo é fruto de inúmeros estudos e articulações políticas realizadas pelo TCU, de modo a implementar uma normatização em termos de governança pública, seguindo as diretrizes por ele mesmo escolhidas. Conforme narram João Augusto Ribeiro Nardes, Cláudio Sarian Altounian e Luis Afonso Gomes Vieira:

A Presidência do TCU sempre teve a convicção de que a probabilidade de sucesso das diretrizes estratégicas formuladas para o período estava diretamente relacionada à sua disseminação entre os entes jurisdicionados, Congresso, sociedade e entidades parceiras. Nessa linha de pensamento, o Tribunal foi bastante proativo na divulgação

²² Sobre a atuação do TCU durante o processo da Constituinte de 87-88 a respeito de suas competências e prerrogativas de seus membros ou mesmo nos trabalhos legislativos para a aprovação da sua Lei Orgânica, vide ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019; WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017; CABRAL, Flávio Garcia. O TCU na Constituinte de 87-88: a estruturação da Corte de Contas *In*: VIEIRA, Bruno Soeiro; OLIVEIRA, Frederico Antonio Lima de (Orgs.). *Direito Público Contemporâneo: ensaios críticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. v. II, p. 167-192.

de seus principais projetos, especialmente aqueles relacionados à melhoria da governança, auditorias coordenadas, especialização e atuação internacional. Ao longo de 2013 e 2014, diversos encontros foram realizados com objetivo de colher as impressões de agentes públicos e privados, empresas e organizações. Foram promovidas, por exemplo, várias reuniões de trabalho com parlamentares e visitas a redações dos principais veículos de imprensa do País. Também foram reativados os eventos do Diálogo Público, os quais percorreram mais de 20 capitais brasileiras e reuniram mais de 30 mil gestores. Destacamos que o Tribunal se fez representar, em diversos fóruns nacionais e internacionais, por meio da Presidência, Vice-Presidência, Ministros da Casa, Secretários e auditores.²³

O Decreto elaborado, bem como o Projeto de Lei nº 9.163/2017 encaminhado ao Congresso Nacional, tem como base referencial um estudo do TCU, conduzido durante cinco anos, sob a coordenação do Ministro Augusto Nardes, e que está resumido no manual “10 passos para a Boa Governança”²⁴.

Dentre os traços do “novo” TCU, o mais emblemático é, sem sombra de dúvida, a atuação ativista²⁵ da Corte. Entende-se por “ativismo de contas” o comportamento dos Tribunais de Contas que, a pretexto de se mostrarem proativos ou de serem encarados como concretizados de direitos fundamentais ou controladores de políticas públicas,²⁶ acabam por exercer suas atribuições em desconformidade com o que permite o texto constitucional e infraconstitucional, demonstrando a subjetividade na tomada de decisões por seus membros.²⁷

²³ NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 248.

²⁴ CABRAL, Flávio Garcia. O papel do Tribunal de Contas para o *compliance* na Administração Pública In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coords.). *Compliance no Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. v. 1, p. 337-356, p. 350.

²⁵ É certo que se localizam condutas ativistas do TCU desde a década de 1990 (ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. *Ativismo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (Org.). *Jurisprudência do direito constitucional*. Brasília: IDP, 2013. p. 152-171). No entanto, tal comportamento encontrava-se mais contido e se mostrava mais como uma exceção. Atualmente essa forma de agir parece estar se normalizando no âmbito da Corte.

²⁶ Deve-se destacar o óbvio: a existência de limites à atuação do Tribunal de Contas não retira sua total relevância e destaque para o controle da Administração Pública. Como afirma André Rosilho, “a Constituição realmente limitou o campo de jurisdição direta do Tribunal, apenas admitindo que as competências nele inseridas (para praticar atos sancionatórios e atos de comando) sejam concretamente exercidas em matérias financeiras e mediante controle de legalidade. Isso não quer dizer, contudo, que seu espaço para influir seja pequeno, diminuto” (ROSILHO, André. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. 2016. 358 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2016, p. 340).

²⁷ CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 16, p. 215-257, jan./mar. 2021.

O papel singular que ocupa o Tribunal de Contas da União, não enquadrável em nenhum dos Poderes clássicos, faz com que haja a tentadora necessidade de se consolidar e impor suas posições institucionais com certa frequência.

Desta maneira, analisando-se as deliberações do TCU, identificam-se medidas que demonstram, de uma forma, na medida do possível, clara e evidente, que houve: (i) extrapolação das suas competências constitucionais, invadindo searas que seriam de outros órgãos e/ou instituições, por vezes havendo substituição do próprio gestor (vide Acórdãos TCU nº 798/2016 e 1407/2016 - Plenário); (ii) desrespeito aos precedentes judiciais, decisões judiciais específicas e/ou precedentes administrativos da própria Corte de Contas (vide Acórdão TCU nº 2.573/2018 - Plenário); (iii) interpretações que desrespeitem a literalidade dos textos normativos (vide Acórdão TCU nº 2.469/2018 - Plenário); (iv) construção de regras concretas e específicas, não editadas pelo legislador, a partir de normas gerais e abstratas de cunho principiológico (vide Acórdão TCU nº 1.584/2016 - Plenário); (v) ativismo decorrente de uma posição subjetivista, criando normas não existentes no Direito positivo (vide Acórdão TCU nº 2636/2019 - Plenário).²⁸

Traga-se um exemplo, dentre os diversos localizáveis na jurisprudência da Corte de Contas, que ilustra bem o perfil ativista do Tribunal: no Acórdão nº 728/2019 - Plenário, emitido no processo 023.687/2017-7, no qual o órgão de controle externo realizou fiscalização envolvendo 104 empresas estatais não dependentes de recursos do Tesouro Nacional, com mais de 459 mil empregados públicos e dispêndio total anual em salários de aproximadamente R\$ 44 bilhões, em 2016. Dentre as várias constatações, apurou-se que 86% dos salários pagos aos dirigentes das estatais são superiores ao setor privado. O relator, Ministro Vital do Rêgo, consignou que, ainda que disponha textualmente que “o pagamento de verbas salariais por parte dessas empresas, por expressa disposição do art. 37, §9º, da CF/1988, não se submete ao teto de remuneração fixado pelo inciso XI do mesmo artigo, pois são regidas pelo regime jurídico próprio das empresas privadas”, concluiu, em sentido aparentemente oposto, que “a não incidência do teto constitucional, contudo, não afasta a necessidade de observância do princípio da moralidade nem a garantia da razoabilidade das remunerações pagas, a ser aferida, entre outros, pela comparação com aquelas praticadas pelo mercado.” Com base nisso, no aludido Acórdão a Corte de Contas determina (não recomenda, mas sim determina) à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) que “adote, entre outros parâmetros de avaliação, o teto constitucional a que se sujeita a Administração Pública por força do art. 37, Inciso XI, da Constituição Federal,

²⁸ Para maiores considerações sobre o ativismo de contas, confira-se CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 16, p. 215-257, jan./mar. 2021.

bem como o nível salarial praticado por empresas similares do setor privado, assim consideradas aquelas de porte similar e que atuam no mesmo setor econômico da estatal pleiteante”. A justificativa deste acórdão para a criação da exigência, em oposição ao que determina o texto constitucional, é a moralidade (princípio cuja significação também é bastante rarefeita). Como visto no trecho transcrito, a única invocação da moralidade no voto do relator foi a ali constante, é dizer, não houve qualquer indicativo de qual seria o conteúdo da moralidade a permitir que um texto expresso da Constituição, que isenta, para as pessoas jurídicas ora analisadas, a submissão ao teto do funcionalismo, fosse desrespeitado. Ademais, o órgão de controle externo acaba por interferir na remuneração paga por pessoas jurídicas de direito privado (ainda que o regime não seja totalmente privado, sempre havendo derrogação parcial por normas de direito público, o aspecto remuneratório, nesse caso, com base na própria Constituição, não é uma questão atrelada ao regime de direito público), determinando uma redução nos montantes salariais pagos, sem que haja qualquer regramento específico nesse sentido. Há uma dose de subjetividade exacerbada no referido julgado, que, analisando constatações fáticas (o alto valor das remunerações pagas), cria limitações, não previstas em lei, com base em um senso próprio de justo e injusto.²⁹

Acrescente-se que houve a apresentação de Embargos de Declaração ao referido Acórdão, de acordo com a legislação processual de contas, tendo sido proferido então o Acórdão nº 1.523/2019 – Plenário. Neste, o TCU afasta a maior parte das alegações de obscuridade. Um trecho da decisão, contudo, chama a atenção: ao analisar o questionamento da parte embargante sobre o critério de utilização do teto do funcionalismo público para as empresas estatais não dependentes, o que iria contra o texto constitucional, a Corte de Contas indica que esse teto deve servir como uma das balizas para se aferir a remuneração paga pelas estatais, em um “juízo de razoabilidade”. Destaca o Ministro-relator que com relação à determinação feita pelo órgão, deve-se registrar que o Tribunal “buscou inovar ao estabelecer critérios adicionais de aferição da adequabilidade das remunerações pagas no âmbito das estatais, ao fixar as balizas relacionadas ao teto remuneratório e ao nível salarial praticado por empresas similares do setor privado”. O próprio TCU declara que a

²⁹ A respeito do moralismo político que frequentemente se encontra em determinados órgãos públicos, que buscam desviar os ditames normativos em benefício de uma pretensa justiça, Emerson Gabardo bem assinala que “a ‘ilusão da justiça’ é uma decorrência da falsa percepção de que os agentes públicos podem, a partir de uma consciência pura, austera e imparcial, refletir os anseios de felicidade dos demais indivíduos para além de uma ordem deliberada e a priori estabelecida como regra geral objetiva” (GABARDO, Emerson. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, a. 17, n. 70, p. 65-91, out./dez. 2017, p. 85).

Corte “buscou inovar”, valendo-se, assim, de um princípio³⁰ de bastante abstração como a moralidade para construir determinações concretas a terceiros.

O Tribunal vem construindo um imaginário de controle totalizante, invocando um argumento de que controle em demasia não é prejudicial à ordem republicana quando se trata de gasto público (manifestação do Ministro Vital do Rêgo, no Acórdão nº 1.407/2016 - Plenário), buscando figurar como um “super órgão de revisão”³¹ dos atos administrativos, criando critérios duvidosos para atrair para si a competência de certos casos.

Ainda nessa toada, outro ponto de destaque desse último período diz respeito a uma mudança significativa e importante na história do órgão. Pela primeira vez houve a manifestação pela reprovação das contas presidenciais.

Em sentido diametralmente oposto ao que vinha sendo adotado até então, no parecer das contas de governo do exercício de 2014, período do governo da presidente Dilma Rousseff, o TCU se manifestou pela primeira vez na história (com exceção do evento de 1937) pela reprovação das contas de governo (o que se repetiu nas contas do ano de 2015), tendo por elemento essencial as chamadas “pedaladas fiscais” (prática que, conforme narra o Ex-ministro da Fazenda, Delfim Neto, era realizada com frequência em todos os governos anteriores).³²

Essa manifestação da Corte, que se deu, em grande parte, devido ao momento político, econômico e social então vivido, sem considerar ainda possíveis influências externas de partidos de oposição e da imprensa, traz uma mescla bastante representativa dessa última fase vivenciada pelo Tribunal. Têm-se aqui elementos que indicam o TCU buscando figurar como protagonista do cenário político brasileiro; procurando romper com a imagem de atrelamento político e demonstrar uma feição mais técnica, manifestando-se pela primeira vez pela reprovação das contas de governo, implicando em um embate com o Chefe do Poder Executivo; agindo de maneira ativista, não no mérito da questão em si, mas ao desconsiderar

³⁰ Ao se apontar essa espécie de decisão como sendo de cunho ativista, não se está desmerecendo ou desvalorando o papel dos princípios na ordem jurídica brasileira, ou retirando-se sua normatividade. Se é patente na dogmática jurídica atual que princípios são normas, capazes de servir como vetor de interpretação e coordenação de todas as demais normas jurídicas, podendo, inclusive, acarretar a derrotabilidade de certas regras, isso não implica na possibilidade de construção de regras específicas a partir de sua interpretação, o que seria, como é evidente, papel exclusivo do Poder Legislativo.

³¹ O rol de atribuições constitucionais, embora seja bastante amplo, não autoriza que o Tribunal de Contas da União possa controlar, inclusive sustando, qualquer ato administrativo praticado pela Administração. Caso se permitisse essa interpretação equivocada, haveria na ordem jurídica brasileira um “super-órgão”, responsável por atuar como instância revisora de tudo o que a Administração faz. Além disso, pelo fato do TCU exercer função administrativa, não lhe cabe servir como instância controladora de todo e qualquer ato. Não serve o TCU como órgão do Poder Judiciário, no qual qualquer ilegalidade pode ser ali questionada (CABRAL, Flávio Garcia. O Tribunal de Contas da União (TCU) e o controle da atividade regulatória. In: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da (Coords.). *Direito regulatório: desafios e perspectivas para a Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 455-475, p.469).

³² NETTO, Delfim. [Entrevista]. *Estadão*. “A Dilma tem de enfrentar o painel que lhe cabe”, em 01.08.2015, para o jornalista João Villaverde, Brasília, 2015.

seus precedentes,³³ que sempre foram no sentido de apontar ressalvas quando detectadas irregularidades de maior gravidade.

4 Quais os novos rumos do TCU?

Quais os próximos passos do TCU? O que esse comportamento ativista poderá acarretar à Corte? Embora prever situações futuras seja exercício de futurologia, não sendo possível uma previsão concreta e apurada, é possível notar alguns riscos oriundos do caminho que o TCU tem trilhado.

Como visto previamente, o atual estágio da Corte ganha destaque com sua atuação que busca um protagonismo entre as instituições, agindo em direção a uma desenfreada proteção ao Erário, por vezes desconectada do que autorizam as normas jurídicas.

Esse cenário ganha um colorido diferenciado quando se nota que há uma fortíssima crítica doutrinária em relação a essa forma de agir da Corte, mas que é praticamente ignorada pelo próprio TCU. Como destaca Eduardo Ferreira Jordão, “com a exceção dos autores que são membros do próprio TCU, a literatura é unânime em afirmar que a atuação do TCU extrapola inequivocamente e extensamente as competências que a Constituição e as leis preveem para ele”. Prossegue destacando que a literatura é também praticamente unânime em registrar como “várias das atividades hoje realizadas corriqueiramente pelo TCU encontram respaldo normativo *único* nas normas infralegais criadas pelo próprio TCU. Ou seja, foi o próprio TCU que criou a base normativa de parte significativa da sua atuação”. Em arremete, enxerga, contudo, que lamentavelmente o “TCU leva muito pouco a sério estas críticas quase unânimes da doutrina sobre extrapolação de suas competências. Em geral, retruca simplesmente que a atuação do TCU tem sido muito relevante para combater a corrupção e aprimorar o cenário nacional de infraestrutura”.³⁴

Na mesma toada, em especial atenção à intervenção dos órgãos de controle no setor regulatório, Patrícia Pessoa Valente e Darcio Genicolo Martins explicam que nos últimos anos os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos assumiram papel de destaque no ambiente regulatório. Um recrudescimento da fiscalização da atividade

³³ Por evidente que seria possível (até desejável) que a Corte mudasse a forma de se comportar em relação à emissão dos pareceres prévios (não se espera, tampouco se incentiva que o órgão de controle desconsidere irregularidades nas contas públicas). No entanto, uma mudança repentina, sem qualquer sinalização dessa alteração, relacionada a uma prática realizada por governos anteriores, demonstra uma forte insegurança jurídica e o desapareço pela integridade e coerência do Direito (CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 16, p. 215-257, jan./mar. 2021).

³⁴ JORDÃO, Eduardo Ferreira. Quais os limites das competências do TCU sobre as agências reguladoras? *Direito do Estado*, n. 476, 2021. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/eduardo-ferreira-jordao/quais-os-limites-das-competencias-do-tcu-sobre-as-agencias-reguladoras>. Acesso em: 20 jun. 2021.

do agente regulador e a ampliação da atividade fiscalizatória, especialmente pelo TCU, foi sentida em todos os setores da regulação e principalmente em transporte e mobilidade. A esse respeito, apura-se em estudo desenvolvido no âmbito do Centro de Regulação e Democracia do Insper, que esse incremento da intervenção dos órgãos de controle na atividade regulatória só é visto como positivo pelos próprios órgãos de controle e parte do Poder Executivo (todos os demais atores envolvidos encaram como negativo).³⁵

O que se nota, pois, é que a Corte de Contas, ademais de agir da maneira ativista narrada alhures, não parece demonstrar nenhum olhar crítico sobre sua própria atuação, desconsiderando as críticas doutrinárias, não se propondo a efetivar um real processo de “*self restrain* de contas”.

Isso tem gerado uma forte desconfiança sobre o agir do TCU, bem como já tem inflingido à Corte algumas derrotas no campo legislativo.

Embora o TCU venha se esforçando em participar dos debates legislativos, no que se refere à edição da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), apura-se que, dentre os vetos realizados pelo Presidente da República, os conferidos ao inciso XII do §1º do art. 32; parágrafo único do artigo 159 e artigo 172 se referem a dispositivos que conferiam mais atribuições e prerrogativas ao TCU.

Ademais, o artigo 171 da referida Lei busca conferir uma maior limitação à Corte no que tange ao uso dos provimentos cautelares administrativos. Seu §1º, ao impor um prazo para a deliberação da Corte sobre as medidas cautelares, visa a evitar prática corriqueira de medidas cautelares de suspensão que duravam por prazo indeterminado, gerando, por conseguinte, insegurança e prejuízos ao Erário e à sociedade.

A nova Lei de Licitações, importante diploma para toda a Administração, mas, em especial, para o próprio TCU, embora tenha consolidado inúmeras posições já firmadas anteriormente pela Corte de Contas, foi promulgada com vedações relacionadas a possíveis novas prerrogativas do Tribunal, bem como com limitações às atribuições que já possuía. A mensagem do Poder Executivo foi bastante clara: não se quer ampliar as fronteiras de atuação do TCU.

O risco que existe ao TCU, que tem atuado fora das linhas jurídicas, sem realizar uma autocrítica, é justamente sofrer a curto e médio prazo uma resposta contundente dos atores políticos insatisfeitos com essa forma de agir. A edição de leis e/ou emendas à Constituição retirando prerrogativas e/ou competências da Corte é uma realidade a ser considerada pela Corte e que não se mostra inverossímil.

³⁵ VALENTE, Patrícia Pessoa; MARTINS, Darcio Genicolo. TCU e regulação: Narciso acha feio o que não é espelho. *Jota*, 28 out. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/tcu-regulacao-narciso-acha-feio-nao-espelho-28102020>. Acesso em: 20 jan. 2021.

Deve-se lembrar, a esse respeito, da situação argentina. Conforme narra César Luciano Filomena, na Argentina, com o incremento de uma prática de controle do órgão de Contas em relação à análise do mérito de políticas públicas, agindo, por vezes, com excesso, houve um incômodo gerado na classe política, que seriam os verdadeiros responsáveis pela elaboração daquelas políticas públicas, desencadeando, como resposta dessa classe, a reestruturação do controle externo naquele país, transformando a *Auditoria General de la Nación* em um órgão meramente consultivo para o Legislativo.³⁶

Do mesmo modo, interpretações mais radicais advindas da Suprema Corte, em decisões também de cunho ativista, podem igualmente conferir posicionamentos que acabem por mutilar a conformação jurídica do TCU.

A circunstância de ser encarado como um órgão não subordinado a nenhum dos três Poderes Estatais clássicos traz, de um lado, um papel ímpar e de destacada importância na ordem constitucional brasileira, ganhando prestígio a tal ponto de alguns doutrinadores chegarem a considerá-lo um quarto Poder Estatal;³⁷ de outra banda, essa imprecisão sobre como situar institucionalmente a Corte acarreta uma fragilização e vulnerabilidade, pois ao não estar inserido em nenhum dos já consolidados Poderes Públicos, acaba por não contar com seu apoio e estar envolvido em constantes atritos institucionais (o Poder Executivo o acusa de obstar o funcionamento da Administração Pública com suas decisões; o Poder Judiciário revê inúmeros dos seus julgados, por vezes não prestando deferência a certos aspectos técnicos analisados pelo Tribunal; há, por parte do Poder Legislativo, diversas propostas de Emendas Constitucionais visando a reduzir as competências do TCU, bem como, extinguir a figura dos Tribunais de Contas). Este talvez seja um grande paradoxo da Corte: para se impor enquanto instituição, o TCU acaba por buscar um protagonismo que ultrapassa os limites constitucionais (ativismo); e é justamente por atuar em excesso que atrai maiores conflitos institucionais, fazendo com que as demais instituições busquem justamente diminuir o papel da Corte.

Não se quer com isso indicar, de maneira simplista, que uma represália à Corte seria uma resposta própria de governos autoritários (como ocorrido em 1937 no Governo Vargas). Diferente de ocasiões nas quais a Corte se viu censurada por exercer suas funções de maneira regular, em regimes ditatoriais, aqui o cenário é justamente uma tentativa de buscar frear o agir desmesurado do Tribunal.

De qualquer modo, mesmo sendo fruto de um agir antijurídico da Corte, o resultado de um eventual e possível recorte das competências e prerrogativas

³⁶ FILOMENA, César Luciano. Na avaliação da educação brasileira, 'cada um no seu quadrado': o risco do ativismo dos Tribunais de Contas em áreas fora das suas competências. In: CONGRESO INTERNACIONAL AMECIP, X., 31 jul. a 2 ago. Santiago do Chile. *Anais...* Santiago do Chile: AMECIP, 2019. Disponível em: <https://congresoalacip2019.amecip.com/programa/verPonencia/1673>. Acesso em: 30 set. 2019.

³⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 27.

da Corte mostra-se como algo extremamente pernicioso e indesejado. Afinal, o controle externo da Administração é um dos pilares para a construção de um Estado republicano.

O problema em relação ao TCU parece residir não no conjunto normativo que o estrutura³⁸ e conforma suas competências, mas sim em como vem sendo interpretado e aplicado pela própria Corte. Embora seja necessário conter os excessos, não parece que uma redução das competências seja a melhor solução, já que o problema não parece estar contido no plano do direito positivo (plano do dever-ser), mas sim na sua aplicação (plano do ser).

Assim, o cenário que se avizinha é que, caso o TCU não reconheça devidamente (não só em forma de discurso sem aplicação prática) os limites que Constituição lhe impôs, as demais instituições, de maneira legítima ou não, buscarão conter esses excessos, ocasionando até mesmo uma mutilação a essa importante instituição de controle.

Conclusões

Embora não possa haver uma confusão entre os membros de instituições republicanas e o seu caráter institucional, a feição que a instituição assume, por meio de seus atos e interações com os Poderes, bem como sua modelagem normativa, em muito se altera a depender de sua composição e dos contextos social, cultural, econômico e político. Assim ocorreu com o Tribunal de Contas da União.

Ao longo de mais de 30 anos de atuação sob a égide do texto constitucional vigente, o Tribunal não atuou nem se estruturou da mesma maneira. O Tribunal de 1988 não é o mesmo de 2021.

O destaque, por bem ou por mal, conferido pela imprensa ao TCU bem demonstra essa variação entre os períodos iniciais da Corte durante o texto de 1988 e os anos mais recentes. De maneira ilustrativa, consultando pelo termo “Tribunal de Contas da União” no sítio eletrônico de busca do conhecido jornal *Folha de São Paulo*, do período de 1988 a 1998, há 818 resultados; de 1998 a 2008 o número salta para 4649; já de 2008 a 2018, o número de chamadas com o termo em questão alcança o montante de 7059 resultados.

Analisando somente o período pós-88, é possível apurar ao menos três conformações bem demarcadas sobre a atuação do TCU. Nos anos que seguiram à promulgação do texto constitucional até meados da década de 1990 era um Tribunal ainda com fortes atrelamentos políticos, desconhecido da sociedade e com pouca visibilidade e atuação efetiva. De meados dos anos 1990 e início dos anos 2000

³⁸ Talvez pudesse ser aprimorado somente o critério de escolha de seus membros, que ainda hoje se encontra fortemente atrelado a escolhas de cunho exclusivamente político.

até por volta do início dos anos 2010, a Corte se aprimorou tecnicamente, tendo uma atuação ordinária bem consolidada e com inovações tecnológicas, valendo-se cada vez mais das novas atribuições constitucionais que possui, começando a se destacar perante a sociedade pelas suas fiscalizações e combate ao desperdício do dinheiro público. No último momento, de meados dos anos 2010 até hoje o TCU busca assumir um protagonismo no cenário político brasileiro, atuando, por diversas vezes, de maneira ativista.

É certo que, apesar dessa alternância de perfis, o subsequente não abandona por completo os traços de seus antecessores. A imbricação política existente no primeiro período do Tribunal, por exemplo, repete-se nos demais, ainda que de maneira menos evidente. De outro lado, os trabalhos técnicos de qualidade e a utilização das competências constitucionais foram conquistadas ainda hoje mantidas.

Nota-se que essa mutação de perfis não representa necessariamente uma evolução positiva. Se, por um lado, deve-se receber com aplausos o aprimoramento técnico do TCU e a utilização adequada de todas as competências constitucionais que possui, por outro deve ser merecedora de repúdio uma tentativa de controle totalizante, na qual o subjetivismo dos membros do Tribunal suplanta as normas constitucionais, em um verdadeiro ativismo de contas.

Esse comportamento ativista, que é o cenário atual do TCU, se não for enxergado pela própria Corte, em um exercício de autocritica, fomentado pelas quase unânimes considerações doutrinárias, poderá eventualmente acarretar um forte golpe contra a própria Corte de Contas, que ao não medir seus excessos e não buscar uma autocontenção constitucionalmente adequada acabará por gerar um “tiro pela culatra”, ocasionando uma indevida e perigosa diminuição em suas próprias atribuições e prerrogativas.

Referências

- ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. Ativismo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (Org.). *Jurisprudência do direito constitucional*. Brasília: IDP, 2013. p. 152-171
- CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 16, p. 215-257, jan./mar. 2021.
- CABRAL, Flávio Garcia. O papel do Tribunal de Contas para o *compliance* na Administração Pública In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coords.). *Compliance no Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. v. 1, p. 337-356
- CABRAL, Flávio Garcia. O TCU na Constituinte de 87-88: a estruturação da Corte de Contas In: VIEIRA, Bruno Soeiro; OLIVEIRA, Frederico Antonio Lima de (Orgs.). *Direito Público Contemporâneo: ensaios críticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. v. II, p. 167-192
- CABRAL, Flávio Garcia. O Tribunal de Contas da União é um órgão político? *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 237-284, jan./abr. 2020.

CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Verbatim, 2014.

CABRAL, Flávio Garcia. O Tribunal de Contas da União (TCU) e o controle da atividade regulatória. In: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da (Coords.). *Direito regulatório: desafios e perspectivas para a Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 455-475

FILOMENA, César Luciano. Na avaliação da educação brasileira, 'cada um no seu quadrado': o risco do ativismo dos Tribunais de Contas em áreas fora das suas competências. In: CONGRESSO INTERNACIONAL AMECIP, X., 31 jul. a 2 ago. Santiago do Chile. *Anais...* Santiago do Chile: AMECIP, 2019. Disponível em: <https://congressoalacip2019.amecip.com/programa/verPonencia/1673>. Acesso em: 30 set. 2019.

GABARDO, Emerson. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, a. 17, n. 70, p. 65-91, out./dez. 2017.

JORDÃO, Eduardo Ferreira. Quais os limites das competências do TCU sobre as agências reguladoras? *Direito do Estado*, n. 476, 2021. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/eduardo-ferreira-jordao/quais-os-limites-das-competencias-do-tcu-sobre-as-agencias-reguladoras>. Acesso em: 20 jun. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LINZ NETTO, Jair. Tribunal de Contas: sempre combatido, nunca conhecido. *Revista de Direito Administrativo - RDA*, Rio de Janeiro, n. 200, p. 71-84, abr./jun. 1995.

MOTTA, Fabrício. Julgamento dos prefeitos municipais: apreciação crítica da mudança imposta pelo Supremo Tribunal Federal. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 38-44, jul./set. 2016.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NETTO, Delfim. [Entrevista]. *Estadão*. "A Dilma tem de enfrentar o painel que lhe cabe", em 01.08.2015, para o jornalista João Villaverde, Brasília, 2015.

ROSILHO, André. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. 2016. 358 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2016.

ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). *Prêmio Serzedello Corrêa 1998*: Monografias Vencedoras. Brasília: TCU – Instituto Serzedello Corrêa, 1999. p. 19-144

SPECK, Bruno Wilhelm; NAGEL, José. A fiscalização dos recursos públicos pelos tribunais de contas. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002. p. 227-258

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da Constituição Federal de 1988*. Brasília: TCU, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1989.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1992.

VALENTE, Patrícia Pessoa; MARTINS, Darcio Genicolo. TCU e regulação: Narciso acha feio o que não é espelho. *Jota*, 28 out. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/tcu-regulacao-narciso-acha-feio-nao-espelho-28102020>. Acesso em: 20 jan. 2021.

WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ZYMLER, Benjamin. *O Tribunal de Contas da União 20 anos após a Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/o-tribunal-de-contas-da-uniao-20-anos-apos-a-constituicao-federal-de-1988-parte-1/> Acesso em: 20 out. 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CABRAL, Flávio Garcia. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988?. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 161-183, jul./set. 2021.
