

BREVE ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL E DE PORTUGAL

BRIEF COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN THE COURT OF ACCOUNTS OF BRAZIL AND PORTUGAL

LUCIANO ELIAS REIS

Advogado

Sócio do escritório **Reis** e Lippmann Advogados Associados

Doutorando e Mestre em Direito Econômico pela PUCPR

Especialista em Processo Civil e em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar

Presidente da Comissão de Gestão Pública e Controle da Administração da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Paraná

Membro do Instituto Paranaense de Direito Administrativo

Professor de Direito Administrativo da UNICURITIBA e de diversos programas de Pós-Graduação

E-mail: **luciano@rcl.adv.br**

FERNANDA AKEMI OKAZAKI GUERIOS

Advogada

Graduada pelo Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA

Artigo doutrinário publicado no Juris Plenum Direito Administrativo nº 10, junho de 2016.

Data de recebimento do artigo: 21.03.2016.

Datas de pareceres de aprovação: 28.04.2016 e 02.05.2016.

Data de aprovação pelo Conselho Editorial: 11.05.2016.

SUMÁRIO: [Introdução](#) - [1. O controle externo pelos Tribunais de Contas e o direito comparado](#) - [2. Análise comparativa entre os Tribunais de Contas do Brasil e de Portugal](#) - [3. Tabela comparativa](#) - [Conclusão](#) - [Referências](#).

RESUMO: Diante da realidade que se encontra o Tribunal de Contas do Brasil, criticado pelos seus lapsos de eficiência na fiscalização das contas públicas, faz-se necessário um estudo comparativo em relação a um sistema de controle diverso, a fim de aperfeiçoar a atividade de controle externo brasileiro. O sistema ideal a ser apreciado seria o de Portugal, uma vez que deixou na sua colônia a herança do órgão colegiado, bem como seus principais procedimentos. Desta forma, torna-se essencial o exame comparativo, utilizando-se o método dedutivo a partir do estudo dogmático-normativo, para a visualização das características de cada órgão, identificando pontos convergentes e divergentes, com o intuito de solucionar os empecilhos no órgão de controle externo do Brasil, resultando no uso mais eficaz dos recursos públicos para atender às demandas da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal de Contas do Brasil; Tribunal de Contas de Portugal; controle externo; direito comparado.

ABSTRACT: Due to the current reality of The Court of Accounts of Brazil, criticized for its lapses of efficiency in the inspection of the public accounts, it is necessary a comparative study in relation to a different control system, in order to improve the activity of the Brazilian external control. The ideal system to be analyzed with this purpose would be the currently adopted in Portugal, since this country left in its Brazilian colony the inheritance of the chamber composed by multiple members, well as its main procedures. Therefore, the comparative examination between the Portuguese and the Brazilian systems is required, using the deductive method from the dogmatic-normative study, to make it possible to visualize the characteristics of each chamber, by identifying convergent and divergent points, with the aim of solving obstacles in the Brazilian's external control agency and, as a result, of finding a more effective use of public resources to meet society's demands.

KEYWORDS: The Court of Accounts of Brazil; The Court of Accounts of Portugal; external control; compared law.

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas é um modelo de órgão que exerce o controle externo, na sua forma colegiada, integrando a Administração Pública,⁽¹⁾ mas autônomo e independente. Esse sistema de órgão colegiado foi adotado pelo Brasil por influência também do Direito Português, razão pela qual é possível verificar pontos em comum entre eles.⁽²⁾

Conforme se depreende das Constituições de ambos os países, a Corte de Contas configura a principal instituição de fiscalização das contas públicas, detendo autonomia no exercício da sua atividade. No entanto, apesar da estrutura dos órgãos ser muito semelhante, no Brasil o Tribunal de Contas encontra-se na esfera do Poder Legislativo, pelo menos na estrutura

orgânica da Constituição Federal de 1988, enquanto em Portugal, compõe o Poder Judiciário ([artigo 71](#) da Constituição Brasileira e artigos 107 e 214 da Constituição Portuguesa).[\(3\)](#)

Não obstante, a Constituição pátria prevê um órgão muito similar aos que integram o Poder Judiciário, uma vez que seus membros possuem prerrogativas análogas ao do magistrado, aproximando-se da organização portuguesa, ainda que recrutados por meio de decisões políticas. Além disso, existe discussão a respeito da função judicante do órgão em virtude da natureza jurídica controvertida das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Brasil.

Desta forma, demonstra-se complexo o aparelho brasileiro por estar incorporado no Poder Legislativo, porém, detendo profundas características e similitudes do Judiciário. Cabe ressaltar que a opção do legislador em incluir, no texto constitucional, o Tribunal de Contas atinente ao Legislativo, não significa que exista uma relação de subordinação, visto que sua função consubstancia-se em auxiliar tal Poder, ou seja, colaborar na atividade de controle externo sem perder sua característica de órgão independente:

O Tribunal de Contas, dadas as suas atribuições constitucionais, não pode ser considerado órgão preposto ao Legislativo, mas órgão independente, desvinculado das estruturas dos três poderes, possuindo as mesmas garantias e prerrogativas do Poder Judiciário.[\(4\)](#)

O Tribunal de Contas de Portugal, por sua vez, assume a forma de um verdadeiro tribunal, inserido no Poder Judiciário, entretanto, é chamado de tribunal especializado de natureza financeira[\(5\)](#) por consistir em uma efetiva Instituição Superior de Controle Externo (ISC),[\(6\)](#) um órgão autônomo à estrutura da Administração Pública.

É por meio dessas comparações com o controle externo exercido pela Corte de Contas portuguesa, portanto, que se torna viável a profunda análise dos aspectos presentes no sistema brasileiro em virtude dos resquícios deixados pelos colonizadores lusitanos quando da origem do instituto no país.

Mostra-se imperioso o emprego de um estudo comparativo utilizando-se do método dedutivo a partir de um estudo dogmático-normativo, com o objetivo de identificar o que se assemelha ao modelo de Portugal e o que é diverso dele, tendo em vista a constante tendência do Brasil em ser influenciado pelas práticas de ordenamentos estrangeiros, em especial, dos Estados Unidos da América, membro da família anglo-saxônica.

A maioria dos países que adotaram o modelo de órgão colegiado tem sua estrutura jurídica fundada no *civil law*, o direito da família[\(7\)](#) romano-germânica, enquanto que nos países que elegeram o *common law*, o direito da família anglo-saxônica, faz-se mais presente o sistema de Controladorias-gerais. Contudo, certos países da América Latina, como o México, Chile e Venezuela, que possuem ordenamento jurídico baseado no direito romano, aderiram às Controladorias pela forte influência norte-americana.[\(8\)](#)

Desse modo, apesar de ambos os países terem aderido à mesma forma de controle externo e pertencentes à família jurídica romano-germânica, existem disparidades entre as entidades colegiadas do Brasil e de Portugal, sejam pelas peculiaridades brasileiras diante da aplicação de um modelo estrangeiro, como também pela crescente influência de aspectos dos sistemas singulares, oriundos do *common law* norte-americano:

Conforme entendimento de Renato Jorge Brown Ribeiro, “o modelo de Tribunal de Contas desenvolvido no País é único no 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.”[\(9\)](#)

Conclui-se que é relevante a utilização do direito comparado para executar o presente trabalho, em razão da necessidade de estudar o sistema português, sob o qual o Direito brasileiro se inspirou, por serem ordenamentos jurídicos distintos, “buscando naqueles mais antigos, a estabilidade da interpretação dos institutos que vigoraram durante um longo período de tempo”.[\(10\)](#)

Isto posto, resta saber quais as diferenças existentes entre os sistemas de controle externo do Brasil e de Portugal, buscando a explicação para o deficiente exercício da fiscalização das contas públicas no país, conforme se comprovará adiante face ao atual hibridismo[\(11\)](#) do ordenamento brasileiro.

1. O CONTROLE EXTERNO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O DIREITO COMPARADO

Dentre os principais sistemas jurídicos atuais, cabe destacar a família jurídica romano-germânica, conhecida como *Civil Law*, e a família jurídica anglo-americana, ou *Common Law*. A primeira teve influência do direito romano e atua nos países europeus de língua latina, de matriz germânica e nos países escandinavos, possuindo a lei com principal fonte do direito.[\(12\)](#) A segunda constitui a natureza do direito americano e inglês, que por sua vez optou pelo primado da jurisprudência, na qual o direito é “tido como um conjunto de remédios jurídicos criados caso a caso pela jurisprudência”.[\(13\)](#)

O Brasil teve como herança do seu colonizador português as características da família romano-germânica, contudo, existem correntes doutrinárias que defendem a natureza híbrida do sistema jurídico brasileiro, tendo em vista a constante influência norte-americana, muito visível no campo do Direito Administrativo:

A concepção rígida e a interpretação anglo-saxônica da separação, a interferência do *controle de legalidade administrativa* no controle de constitucionalidade e a frequência das soluções federais são outros tantos traços que marcaram os direitos administrativos sul-americanos.[\(14\)](#) (Grifo nosso).

Neste contexto, torna-se necessária a análise dos modelos de controle externo adotados por essas duas famílias jurídicas referentes ao órgão encarregado, com o intuito de identificar a fundo as características do sistema brasileiro.

O modelo anglo-saxônico é formado por um órgão monocrático, denominado de Controladoria/Auditoria-Geral e auxiliado por um ofício revisional, subordinado a ele. A indicação se dá pelo Parlamento, a quem deve noticiar suas fiscalizações. Já o modelo romano-germânico é caracterizado pela utilização de um órgão colegiado, o Tribunal de Contas, com funções de controle e funções jurisdicionais, se limitando, geralmente, ao controle da legitimidade.

Diante da verificação de como ocorre a adoção dos sistemas de controle externo, constata-se a tendência dos países pertencentes ao *common law* empregarem o sistema de Controladoria; já os países de *civil law* costumam acolher o sistema de Tribunal de Contas:

Observa-se que a maioria dos países que adotam o modelo de tribunais ou conselhos de contas tem arcabouço jurídico fortemente baseado no direito romano, enquanto que países adotantes do sistema da *common law* tendem a adotar controladorias ou auditorias-gerais.(15)

A Corte de Contas pode estar ligada ao Poder Judiciário, como ocorre em Portugal, ou atrelada ao Poder Legislativo, no caso do Brasil. Por outro lado, nas Controladorias-gerais ocorre uma conexão entre o Legislativo e o Executivo.

Evidencia-se o grande traço que distingue os dois sistemas, sendo ele a forma pela qual as decisões são tomadas, seja de maneira colegiada, seja de forma unipessoal, e “qualquer outro critério de diferenciação será infrutífero, uma vez que não existem características predefinidas de como deve agir um tribunal de contas ou uma controladoria-geral”.(16)

Não obstante essa distinção há também opiniões no sentido de que se podem diferenciar os dois modelos pelo modo de atuação e pelos seus objetivos imediatos, isto é, na maioria dos países, os Tribunais de Contas têm função judicante, com competência para analisar e julgar durante o exercício do controle externo, o que inexistente nas Controladorias, cujos relatórios são enviados ao Parlamento que pode ou não, apreciar as questões:

Enquanto para os tribunais o objetivo imediato final de sua atuação é julgar a regularidade da gestão do administrador público (as chamadas “contas dos responsáveis”), para as controladorias o objetivo é examinar essa gestão, colecionando dados e argumentos, para subsidiar sua avaliação pelo titular do Controle Externo e pela opinião pública.(17)

As Controladorias objetivam mais o resultado das fiscalizações para aperfeiçoamento da gestão pública em detrimento da punição do administrador, não possuindo competência sancionadora de caráter administrativo. Os tribunais, por sua vez, concentram sua atividade no julgamento das contas públicas dos administradores, as quais passaram por um devido processo de verificação, para então aplicarem multas e demais sanções administrativas.

Apesar das visíveis diferenças, em razão das influências externas e da integração dos regimes jurídicos, ambos os modelos começaram a fazer gradativamente um intercâmbio de ideias, miscigenando os enfoques, o que implicou no enfraquecimento do critério de diferenciação baseado na forma de atuar e nos objetivos:

Pode-se dizer que, hoje, tanto um quanto o outro sistema fiscalizam o gasto público pelos aspectos da legalidade e de mérito. Houve uma migração de cada um para o campo que antes era mais explorado pelo outro. Atualmente, apesar de manterem preponderantes os exames sob o olhar da legalidade pelos tribunais de contas e do desempenho pelas controladorias-gerais, houve significativa perda de importância desse aspecto como fator diferenciador entre os dois sistemas.(18)

Verifica-se que a distinção entre os modelos de controle externo da Administração Pública atina-se ao modo de proferimento das decisões dos órgãos, e o grande ponto em comum seria a existência de uma relação adjacente entre o órgão de controle externo e o Poder ao qual está atrelado, bem como as características no exercício das funções.

De maneira geral, sem aprofundar nas especificidades do modelo brasileiro e do modelo português, o Tribunal de Contas é um órgão técnico, especializado, responsável pelo controle financeiro do poder público. Por serem órgãos independentes e autônomos representam grande relevância para a “organização estatal, contando com excelentes condições para atuar no exercício do controle externo”.(19) Configuram-se, portanto, essenciais ao Estado Democrático de Direito.

Destarte, cumpre analisar as particularidades de cada país quanto ao órgão de controle externo, no intuito de encontrar os pontos em que a Corte de Contas brasileira se distanciou do sistema português.

2. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL E DE PORTUGAL

Conforme já demonstrado, tanto o Brasil como Portugal adotaram o modelo de Tribunal de Contas para exercerem a atividade de controle externo, sendo ele um órgão colegiado. Ambos instituíram a Corte de Contas por meio de suas respectivas Constituições, atribuindo-lhe as mesmas características de autonomia e independência:

Em conclusão, o Tribunal de Contas é, estrutural e funcionalmente, um tribunal, mais propriamente, um tribunal financeiro, um órgão de soberania, um órgão constitucional do Estado, independente, não inserido na Administração Pública, em particular, no Estado/Administração.(20)

Não obstante, a Constituição brasileira inseriu o Tribunal de Contas ao lado do Poder Legislativo, conferindo-lhe a tarefa de auxiliar tal Poder em suas atividades de fiscalização. Por outro lado, a Lei Maior de Portugal abrangeu o órgão de controle externo ao lado dos demais Tribunais, integrando os Tribunais (artigo 209 da Constituição), com a ressalva de ser um Tribunal especializado na atividade financeira.

A Constituição portuguesa de 1976 inseriu o Tribunal de Contas entre os Tribunais, no título dedicado a eles, preceito esse que não foi alterado nas revisões posteriores. Caracteriza o Tribunal de Contas como órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei manda lhe submeter [...]. Vê-se, portanto, que em Portugal o Tribunal de Contas integra o Poder Judiciário.(21)

No que tange à estrutura e à composição dos órgãos, constata-se a descentralização presente tanto no Brasil como em Portugal, uma vez que no primeiro, há o Tribunal de Contas da União e também vinte e seis Tribunais de Contas Estaduais, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, dois Tribunais de Contas Municipais, do Rio de Janeiro e de São Paulo, e quatro Tribunais de Contas dos Municípios (Goiás, Pará, Bahia e Ceará).

Ressalta-se, que os Tribunais Estaduais e Municipais devem ter como parâmetro o TCU, salvo em razão das peculiaridades próprias a tais entes, consoante prevê o princípio da simetria política e administrativa, o qual orienta, em síntese, que “todos os órgãos estaduais e municipais devem ter simetria com o Tribunal de Contas da União”.(22)

No segundo, a descentralização ocorre mediante seções, ou seja, existem cinco seções, das quais três são especializadas e encontram-se do Tribunal sede, localizado em Lisboa, e outras duas são seções regionais, presentes em Açores e Madeira, consoante previu o texto constitucional.(23)

Nesta medida, e porque não existem em Portugal outras ISCs para além do Tribunal de Contas, o controlo da actividade financeira desenvolvida pelos órgãos daquelas Regiões exige que o Tribunal funcione descentralizadamente, dispondo, assim, de uma Secção Regional em cada uma delas.(24)

O Tribunal de Contas da União é composto por nove Ministros, escolhidos por meio de decisão política, sendo que cabe ao Congresso Nacional a escolha de seis membros e ao Presidente da República a escolha de três, dos quais um deve ser auditor e outro pertencente ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

Depreende-se que a Constituição de 1988 inovou com relação às anteriores, disciplinando que a indicação dos Ministros do TCU é prioritariamente de competência do Legislativo (2/3). O Chefe do Executivo tem a seu cargo 1/3 das vagas. No entanto, está adstrito, ao determinar o provimento de duas dessas vagas (que serão em número de três), alternadamente, à escolha de auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em lista tríplice elaborada pelo próprio tribunal, respeitados os critérios de antiguidade e merecimento.(25)

Cumprido salientar que nos Tribunais de Contas do Estado existem apenas sete Conselheiros.(26) Ademais, compõem o TCU quatro Auditores e oito Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPJTC), designados por intermédio de concurso público.

O Tribunal de Contas de Portugal, por sua vez, é constituído por um Presidente e dezesseis Juizes-Conselheiros, recrutados mediante concurso público e análise curricular.(27) perante um Júri, e nomeados pelo Presidente do Tribunal. Nas seções regionais, no entanto, existe apenas um Juiz-Conselheiro.

Em ambos os países, os integrantes da Corte de Contas, sendo eles Ministros ou Juizes-Conselheiros, excetuando-se o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, o qual possui mandato de quatro anos, possuem prerrogativas análogas aos dos componentes do Superior Tribunal de Justiça do Brasil, com garantias da magistratura e submetidos aos mesmos impedimentos destes.(28)

A estrutura organizacional apresenta semelhanças, tendo em vista a presença de um Plenário, Câmaras, Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e Secretarias. Contudo, no modelo português, as Câmaras são substituídas por Seções (Plenário de Seção, Subseção e Seção diária de visto) e as Secretarias pelos Serviços de Apoio.

Nesse sentido, os procedimentos no Tribunal de Contas brasileiro se desenvolvem sem que haja uma separação em seções especializadas, como ocorre em Portugal, visto que no órgão lusitano cada seção é incumbida de um procedimento (1ª seção: fiscalização prévia; 2ª seção: fiscalização concomitante e sucessiva; 3ª seção: jurisdição).

As competências dos órgãos de controle externo estão dispostas no texto constitucional, entretanto, verifica-se que a Constituição brasileira prevê quase a totalidade das atribuições destinadas ao órgão (art. 71 da CRFB), enquanto que a Constituição portuguesa delegou essa função ao legislador infraconstitucional, dispondo apenas sobre algumas competências gerais:

As atribuições legalmente cometidas ao Tribunal de Contas correspondem à necessidade de controle financeiro das receitas e despesas públicas, com vista a assegurar a conformidade da aplicação desses recursos com a ordem jurídica, julgando, quando necessário, a responsabilidade financeira inerente. Assim, tais atribuições originam dois tipos de poderes a serem exercidos pelo Tribunal: o poder de controle financeiro, de um lado, e o poder jurisdicional, do outro.(29)

Desta forma, infere-se que as atribuições dos Tribunais de Contas se aproximam na medida em que ambos foram encarregados de executar atividades de caráter *a priori*, tais quais a elaboração de parecer prévio sobre as contas dos chefes do Poder Executivo, no Brasil, e sobre a conta geral do Estado, em Portugal, bem como a realização de auditorias e inspeções.

Em Portugal, o Tribunal de Contas (artigo 214 da Constituição) intervém no controle da execução orçamentária em três planos: (I) monitorando a execução orçamentária; (II) fiscalizando regularmente a legalidade das despesas públicas; e (III) emitindo parecer sobre a conta geral do Estado cuja análise cinge-se à economia, eficácia e eficiência. Segundo Canotilho e Vital Moreira, “a fiscalização da execução do Orçamento do Estado abrange evidentemente as receitas e despesas, bem como as contas de todos os serviços e organismos orçamentados, sendo constitucionalmente ilícita a isenção de fiscalização e de julgamento de contas”.(30)

Além disso, o órgão brasileiro ainda foi incumbido de determinar prazo para correção de atos irregulares, sob pena de sustação, realizar representações e denúncias, prestar informações ao Congresso Nacional e emitir alertas, sendo o alerta prudencial um dos mais importantes na gestão pública, o qual é utilizado para advertir o agente público do atingimento do limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 20 a 23), ou seja, aquele limite de despesa com pessoal. Já ao órgão português, ainda referente ao controle *a priori*, lhe foi delegada a competência de emitir vistos prévios.

Quanto ao controle concomitante e *a posteriori*, aparentam-se as competências de julgamento das contas dos gestores de dinheiro público, assim como a imposição de sanções. No Brasil, averigua-se ainda, a fiscalização sobre as admissões de pessoal, aposentadorias, reformas e pensões.

Embora ambos os órgãos sejam competentes para julgar as contas dos administradores de verba pública, há discrepância acerca da natureza dessas decisões, em virtude da discussão doutrinária a respeito das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Brasil.

Isso porque, alguns doutrinadores defendem que as decisões de julgamento das contas possuem natureza de coisa julgada, visto que a Constituição delegou essa competência ao órgão de controle externo:

Destarte, o Poder Judiciário possui a força de rever as decisões do Tribunal de Contas no plano meramente formal, observando se o devido processo legal foi respeitado, como também direitos e garantias individuais. Sem embargo, o mérito da decisão, próprio da Corte de Contas, envolvendo sua função precípua, isto é, controle contábil, orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial, dizendo se as contas são regulares ou irregulares, *não poderá ser apreciado pelo Judiciário, tendo em vista o caráter de exclusividade disposto ao órgão constitucional sobre a matéria.*(31) (Grifo nosso).

A competência para o julgamento das contas dos responsáveis por haveres públicos é de competência exclusiva do Tribunal de Contas, não sendo admitida a revisão do mérito de suas decisões por qualquer órgão, instância ou Poder, salvo na hipótese de nulidade decorrente de irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade, assim declarada pelo Supremo Tribunal Federal - STF.(32)

Entretanto, outros acreditam que há coisa julgada administrativa, ou seja, apenas no âmbito da Administração Pública, tendo em vista o Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário:

Tendo em vista que no texto da Constituição federal figura a expressão julgamento das contas, e não apreciação das contas, alguns autores conferem natureza jurisdicional a esta função. Mostra-se mais adequado não conferir natureza jurisdicional à função alguma do Tribunal de Contas.(33)

O exercício da função administrativa consiste na aplicação da lei de ofício, ao passo que o exercício da função jurisdicional denota a aplicação da lei mediante provocação; [...] a administração não detém o caráter de definitividade, vale dizer, o ato final da função administrativa não gera coisa julgada, em sentido material, já na jurisdição esse caráter é imanente.(34)

Tal divergência não ocorre nas decisões do Tribunal de Contas de Portugal, uma vez que constitui um órgão integrante do Poder Judiciário, possuindo função jurisdicional para proferir decisões com natureza de coisa julgada, analisando-se o mérito das questões e cabendo recurso apenas ao Tribunal Constitucional:

Hoje, as decisões do Tribunal de Contas Português são superiores às da Administração. Das suas decisões cabe recurso ao Tribunal Constitucional que representa a instância máxima de controle da Justiça portuguesa. Daí por que Jorge Ulisses Jacoby Fernandes anuncia que “não há dúvidas de que em Portugal, mais do que em outros países, o Tribunal de Contas tem jurisdição”.(35)

Desta forma, nota-se que o Tribunal de Contas do Brasil detém um rol significativamente maior de competências que se enquadram no controle *a priori*:

Certamente, o Tribunal de Contas alcança maior efetividade em sua atuação quando toma providências prévias ou concomitantes à ocorrência dos fatos objeto de controle. É nesse sentido que as Cortes de Contas vêm, gradualmente, direcionando seus esforços.(36)

Os órgãos de controle, em especial os tribunais de contas, têm, portanto, um papel fundamental na ação preventiva, visto que é muito mais eficiente a atuação nessa vertente do que nas funções repressiva ou sancionatória.(37)

Em contrapartida, o órgão de controle externo português dá mais importância à fiscalização posterior, ou seja, o julgamento das contas públicas:

A tendência que se verifica atualmente, na maioria das ISC dos países desenvolvidos, é a de deixar ao controle interno a tarefa de fiscalização prévia, de modo a que o órgão de controle externo possa concentrar os seus meios na fiscalização sucessiva, através da realização de auditorias de natureza diversificada. Só deste modo as ISC podem desenvolver com sucesso a avaliação do mérito da gestão pública, atendendo a critérios de economia, eficiência e eficácia.(38)

Não nos parece criticável esta opção do legislador, essencialmente por dois motivos: por um lado, a tendência da actual Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - justificada, diga-se - foi no sentido de reduzir o âmbito da fiscalização prévia. Além do mais, este tipo de fiscalização, com recurso à figura do visto prévio, é, além de excessivamente burocratizante, muitas vezes apontado como levando um sentimento de desresponsabilização dos gestores.(39)

Mostra-se imperioso demonstrar que os Tribunais de Contas de ambos os países possuem uma Lei Orgânica, a qual regula a estrutura e organização de cada órgão. Além disso, as Cortes de Contas sofrem influências de legislações infraconstitucionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Licitações e Lei de Diretrizes Orçamentárias no Brasil, e em Portugal, a própria Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e suas alterações legislativas.

Destaca-se ainda, a participação dos órgãos na Intosai(40) e na OISCCPLP,(41) a fim de alcançar o mesmo objetivo, a concretização de um sistema de controle externo por meio da fiscalização de contas públicas e demais procedimentos, buscando uma qualidade na gestão pública.

Por fim, cumpre salientar a diferença entre os Tribunais de Contas no que tange ao contexto sociopolítico em que estão inseridos, na medida em que o órgão português possui maior maturidade por ser mais antigo(42) que o brasileiro(43) e enquadrado em uma realidade socioeconômica distinta.(44)

3. TABELA COMPARATIVA

Diante de todo o exposto, torna-se possível a elaboração de uma tabela comparativa destacando os principais pontos dos órgãos de controle externo, a fim de se observar as semelhanças e diferenças entre eles.

Controle Externo	BRASIL	PORTUGAL
------------------	--------	----------

Órgão	Colegiado - Tribunal de Contas	Colegiado - Tribunal de Contas
Características	Órgão constitucional, autônomo e independente.	Órgão constitucional, autônomo e independente.
Natureza jurídica	Auxiliar do Poder Legislativo (hibridismo entre Judiciário e Legislativo).	Tribunal especializado de natureza financeira integrante do Poder Judiciário (p. da independência dos juízes).
Ano de criação	1890	1849
Histórico	Busca por um órgão independente, separação entre as funções de administração e fiscalização das contas públicas.	Busca por um órgão independente, separação entre as funções de administração e fiscalização das contas públicas.
Sistema/Sede	Descentralizado (TCU + TCE dos 26 estados + TCE do DF + TCM - RJ e SP).	Descentralizado (3 Seções especializadas em Lisboa + 2 Seções regionais em Açores e Madeira).
Composição	9 Ministros, 4 Auditores e 8 membros do MPJTC (nos TCE são 7 Conselheiros).	1 Presidente, 16 Juízes-Conselheiros (nas seções regionais é apenas 1 Juiz-Conselheiro).
Conselheiros	Decisão política. Congresso Nacional escolhe 6, Presidente da República escolhe 3, sendo um deles auditor e outro membro do MPJTC (antiguidade e merecimento). Mesmas prerrogativas dos Ministros do STJ.	Juízes-Conselheiros recrutados por concurso público, mediante análise curricular, perante um Júri e nomeados pelo Presidente do Tribunal. Mesmas prerrogativas dos Ministros do STJ (Presidente possui mandato de 4 anos, igual ao Presidente da República).
Lei Orgânica	Lei Orgânica do TCU nº 8.443/1992, parâmetro para as demais LOs (simetria política e administrativa).	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas nº 48/2006.
Verba	Pública	Pública
Ministério Público	1 Procurador-Geral, 3 Subprocuradores-Gerais e 4 Procuradores. Emissão de pareceres.	Representante é o Procurador-Geral da República (nas seções regionais é o magistrado). Emissão de pareceres e requisição de julgamento das contas.
Competências	Previstas na Constituição Federal.	Algumas previstas na Constituição, mas a maioria na lei infraconstitucional.
Controle <i>a priori</i>	Parecer prévio sobre as contas anuais dos chefes do Executivo (julgamento pelo Parlamento); Inspeções e auditorias; Prazo para correção de ato, sob pena de sustação; Representações; Informações ao Congresso Nacional; Emissão de alertas; Denúncias;	Parecer prévio sobre a conta geral do Estado (julgamento pela Assembleia da República); Auditorias e inquéritos; Visto prévio.
Controle concomitante e <i>a posteriori</i>	Julgamento das contas dos gestores de dinheiro público; Admissão de pessoal, aposentadorias, reformas e pensões; Sanções.	Julgamento das contas dos gestores de dinheiro público; Efetivação das responsabilidades por infrações financeiras (sanções); Recomendações ao Poder Legislativo.
Natureza jurídica das decisões	Discussão doutrinária: coisa julgada X coisa julgada administrativa (não possuem natureza jurisdicional).	Coisa julgada. Análise de mérito (cabe apenas recurso ao Tribunal Constitucional).
Funções	Fiscalizadora, jurisdicional (discussão), sancionadora, consultiva, corretiva, normativa, ouvidoria e educativa.	As principais funções fiscalizadora e jurisdicional encontram-se separadas entre as seções especializadas.
Principais disposições normativas	Lei de Responsabilidade Fiscal (gestão responsável e transparente das contas públicas); Lei de Licitações (auxílio na fiscalização	Lei 98/1997 (primeira LOPTC); Lei 48/2006 (atual LOPTC).

	dos repasses dos recursos públicos); Lei de Diretrizes Orçamentárias.	
Estrutura organizacional	Plenário; Câmaras (duas - compostas por Ministros e Auditores); MPJTC; Secretarias.	Plenário Geral; Plenário de Seção; Subseção; Seção diária de visto; MPJTC; Serviços de Apoio.
Procedimentos	Tomada e prestação de Contas; tomada de contas especial; acompanhamentos e monitoramentos; auditorias e inspeções; denúncia e consulta.	Fiscalização por meio de auditorias; Julgamento e responsabilização financeira; 1ª seção: fiscalização prévia; 2ª seção: fiscalização concomitante e sucessiva; 3ª seção: jurisdição.
Julgamento das contas	Análise técnica - Manifestação do MPJTC - Relatório e Voto do Ministro Relator - Decisão do colegiado - Recursos cabíveis. Podem ser julgadas: regulares, regulares com ressalvas e irregulares.	Verificação interna (pelos Serviços de Apoio) ou externa (auditorias) e após a manifestação do MPJTC, inicia-se o julgamento pelos Juizes-Conselheiros.
Relações institucionais	Intosai; EFSUL; OLACEFS; OISCCPLP;	Intosai; Tribunal de Contas Europeu; OISCCPLP.

CONCLUSÃO

Depois de apresentados os principais aspectos dos Tribunais de Contas do Brasil e de Portugal, bem como as suas formas de exercício do controle externo, percebe-se que ambos foram criados sob similar perspectiva e evoluíram no intuito de buscar uma melhor qualidade na gestão das contas públicas. Inicialmente, tanto o órgão português como o brasileiro nasceram voltados à fiscalização financeira, com o escopo de analisar a legalidade e regularidade das contas, e no decorrer do tempo, entretanto, focaram-se mais no exame da boa gestão pública, por meio dos princípios do direito administrativo, em detrimento da mera apreciação da legalidade formal.

Essa mudança de foco pode ser explicada mediante várias circunstâncias, como a influência do outro modelo de sistema de controle externo (as Controladorias norte-americanas), cuja principal meta é o aperfeiçoamento da gestão pública. Tal constatação se vê na inclusão das auditorias nos procedimentos dos Tribunais, as quais se mostram relevantes para uma fiscalização de alto nível técnico e fogem da visão teórica de que o controle externo deve ser exercido preferencialmente, de forma *a posteriori* ou concomitante aos atos, uma vez que as auditorias configuram um controle externo *a priori*.

Nesse sentido, foi possível verificar uma diferença entre o Tribunal brasileiro e o português, justificada pela forte influência que o Brasil sofre do direito americano, isto é, o Tribunal de Contas brasileiro exerce um grande número de competências que se enquadram no controle *a priori*, significativamente maior que o Tribunal de Contas de Portugal.

Além disso, outra distinção marcante seria a respeito da função jurisdicional dos órgãos. Não há dúvida de que a Corte de Contas portuguesa profere decisões de mérito, implicando em coisa julgada, visto que ela configura um verdadeiro Tribunal, integrante do Poder Judiciário. Quanto ao Tribunal de Contas do Brasil, apesar de discussões doutrinárias, a Constituição brasileira o enquadrando como um órgão auxiliar do Poder Legislativo, delegando-lhe funções administrativas, as quais não podem se confundir com funções jurisdicionais e não geram coisa julgada, até porque não existe o impedimento de seu controle pelo Poder Judiciário. Sob esse prisma, as decisões do órgão brasileiro não são de mérito e não possuem o atributo de coisa julgada.

Outra distinção essencial entre os órgãos colegiados de controle externo está presente na composição e na forma de recrutamento dos seus servidores, já que em Portugal faz-se necessário um concurso público, mediante análise curricular, para a escolha dos Juizes-Conselheiros. Já no Brasil, a seleção dos Conselheiros e Ministros ocorre por meio de decisão política, a qual pode ser influenciada por interesses pessoais e políticos, diversos do verdadeiro interesse público. (45)

No escopo de encontrar a melhor alternativa para o aperfeiçoamento do controle externo da Administração Pública Pátria, conclui-se que o sistema híbrido brasileiro, cujas características englobam parte do modelo português e traços do modelo norte-americano, deve utilizar as influências estrangeiras conforme as particularidades internas, e não miscigenar aspectos de outros ordenamentos sem adequá-los às necessidades e peculiaridades do país. Por conseguinte, em razão dos argumentos apresentados, vislumbra-se que a comparação feita entre os sistemas de controle externo português e brasileiro é fundamental para identificar a imperiosidade de um repensar sobre o tratamento normativo conferido às Cortes de Contas no Brasil.

NOTAS

(1) Administração Pública em sentido amplo.

(2) DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de contas no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2006. p. 16. Fazendo uma comparação com outros Estados Europeus, inclusive Portugal, vide: COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal de contas: evolução e principais alterações no estado democrático de direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 27-36.

(3) SOUSA, Alfredo José de. O Tribunal de Contas de Portugal na actualidade. In: SOUSA, 2005.

(4) GUERRA, 2007 apud SOARES, p. 117.

(5) Além de funções jurisdicionais, possui as atribuições de fiscalização e controle das contas públicas, conforme redação da Constituição Portuguesa de 1976, definindo-o em seu artigo 214 como “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”. Assim, o órgão de controle português é ao mesmo tempo um tribunal financeiro, órgão de soberania, órgão constitucional do Estado e independente, ou seja, não inserido na Administração Pública. Cf.: MOURÃO, Fernando A. A.; PORTO, Walter C.; MANTOVANINI, Thelmer M. *As Constituições dos países da comunidade de língua portuguesa comentadas*. Brasília: Senado Federal, Conselho editorial, v. 91, 2008. p. 741. (Edições do Senado Federal).

(6) No Brasil, também conhecida como Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS.

(7) Família Jurídica, conforme classificação de Dário Moura Vicente. Cf.: VICENTE, Dário Moura. *Direito comparado*. Introdução e parte geral. Coimbra: Almedina, v. I, 2011.

(8) CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo legislativo e pelos tribunais de contas*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009. p. 18.

(9) DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. *As funções do tribunal de contas e o estado de direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 71.

(10) GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Tribunais de contas: aspectos controvertidos*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 9.

(11) Hibridismo dos sistemas *civil law* e da *common law*. Cf.: GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 161.

(12) Sobre classificação das famílias jurídicas. Cf.: VICENTE, Dário Moura. *Direito comparado*. Introdução e parte geral. Coimbra: Almedina, v. I, 2011.

(13) VICENTE, Dário Moura. *Direito comparado*. Introdução e parte geral. Coimbra: Almedina, v. I, 2011. p. 77.

(14) RIVERO, Jean. *Curso de direito administrativo comparado*. Tradução J. Cretella Jr. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 221.

(15) CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo legislativo e pelos tribunais de contas*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009. p. 18.

(16) AGUIAR, Ubiratan D.; ALBUQUERQUE, Marcio A. S.; MEDEIROS, Paulo H. R. *A administração pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 171.

(17) CHAVES, 2009, p. 17.

(18) CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo legislativo e pelos tribunais de contas*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009. p. 18.

(19) GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 114.

(20) AGUIAR, Ubiratan D.; ALBUQUERQUE, Marcio A. S.; MEDEIROS, Paulo H. R. *A administração pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 177.

(21) MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 126.

(22) FERNANDES, 2003 apud DAL POZZO, 2010, p. 575.

(23) Artigo 214º - Tribunal de Contas:

3. O Tribunal de Contas pode funcionar descentralizadamente, por secções regionais, nos termos da lei.

4. Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira há secções do Tribunal de Contas com competência plena em razão da matéria na respectiva região, nos termos da lei.

(24) TRIBUNAL DE CONTAS. Tribunal de contas na actualidade. Disponível em: <http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/actualidade/sit_act.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2014.

(25) FERRAZ, Luciano de Araújo. *Controle da administração pública: elementos para compreensão dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999. p. 127.

(26) 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.

(27) Conforme a Lei de Organização e Processos do Tribunal, só podem apresentar-se ao concurso curricular os indivíduos com idade superior a 35 anos e que sejam Magistrados judiciais, dos tribunais administrativos e fiscais ou do Ministério Público; doutores, mestres ou licenciados em Direito, Economia, Finanças, Organização e Gestão ou outras áreas adequadas ao exercício das funções, e que tenham trabalhado 10 anos na Administração Pública ou cinco anos na função de subdiretor ou auditor-coordenador no Tribunal, ou 10 anos de serviço em cargos de direção de empresas e 3 como membro de conselhos administrativos, de gestão, de conselhos fiscais ou de comissões de fiscalização.

(28) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 161.

(29) AGUIAR, Ubiratan D.; ALBUQUERQUE, Marcio A. S.; MEDEIROS, Paulo H. R. *A administração pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 178.

(30) CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra, v. I, 2007. p. 1122.

(31) GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 178.

(32) PALMA, Maria Salete Fraga Silva. *Tomada de contas especial à luz do Tribunal de Contas da União: aspectos gerais e relevantes*. 134 f. Monografia (Especialista em Direito Público e Controle Externo) - Curso de Direito, Universidade Tiradentes, Aracaju, 2008. p. 27. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053720.PDF>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

(33) MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 135.

(34) FERRAZ, Luciano de Araújo. *Controle da administração pública: elementos para compreensão dos tribunais de contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999. p. 168-169.

(35) DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. *As funções do tribunal de contas e o estado de direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 69-70.

(36) CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo legislativo e pelos tribunais de contas*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009. p. 82.

(37) AGUIAR, Ubiratan D.; ALBUQUERQUE, Marcio A. S.; MEDEIROS, Paulo H. R. *A administração pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 166.

(38) COSTA, Paulo Nogueira da. *O tribunal de contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*. 601 f. Dissertação (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

(39) SILVEIRO, Fernando Xarepe. *O tribunal de contas, as sociedades comerciais e os dinheiros públicos: contributo para o estudo da actividade de controlo financeiro*. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 126.

(40) International Organization of Supreme Audit Institutions. A Intosai é uma organização autónoma, independente e apolítica, criada como instituição permanente, com o intuito de promover o intercâmbio de ideias e experiências entre as ISC dos países membros em matéria de controlo financeiro da Administração.

(41) Em 16 de julho de 2001, foi instituída a Organização das ISC da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISCCPLP), na sequência do “*Memorandum de Entendimentos*” que havia sido assinado em Lisboa, em 29 de junho de 1995, pelo Tribunal de Contas de Angola, pelo Tribunal de Contas da União (do Brasil), pelo Tribunal de Contas de Cabo Verde, pelo Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, pelo Tribunal Administrativo de Moçambique, pelo Tribunal de Contas de Portugal e pelo Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe. São estes, pois, os membros instituidores da OISCCPLP. A OISCCPLP visa o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das Instituições-Membros, por meio da promoção de ações de cooperação técnica, científica e cultural no âmbito do controlo e da fiscalização do uso dos recursos públicos.

(42) Fundado em 10 de novembro de 1849, em substituição ao Conselho Fiscal de Contas e demais órgãos fiscalizadores antecedentes. Cf.: TRIBUNAL DE CONTAS. *Conselho fiscal de contas*. Disponível em: <<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1844-1849.shtm>>. Acesso em: 01 jul. 2015.

(43) A criação do Tribunal de Contas apenas ocorreu concomitantemente à proclamação da República, por meio do Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, sancionado por Marechal Deodoro da Fonseca, e instituído pelo Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892. Cf.: FREITAS, Ney José de (Coord.). *Tribunais de contas: aspectos polêmicos*. Estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 95.

(44) No intuito de demonstrar a diferença no contexto socioeconômico e político existente entre Brasil e Portugal, cumpre apresentar a lista de confiabilidade elaborada pelo Banco Mundial, a “*Doing Business*”. Na classificação das economias, mais especificamente relativa à facilidade para fazer negócios, Portugal encontra-se em 25º lugar, enquanto que o Brasil ocupa a posição de número 120. Cf. GRUPO BANCO MUNDIAL. *Doing business: medindo regulamentações de negócios*. Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/rankings>>. Acesso em: 02 jul. 2015. No contexto político-administrativo, a diferença também é grande em razão da diferença territorial e o número de unidades federativas entre os dois Estados.

(45) Sobre interesse público, vide as seguintes obras: GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade*. Belo Horizonte: Fórum, 2009; HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves (Org.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan D.; ALBUQUERQUE, Marcio A. S.; MEDEIROS, Paulo H. R. *A administração pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BACELLAR FILHO, Romeu F.; MOTTA, Paulo R. F.; CASTRO, Rodrigo P. A. (Coord.). *Direito administrativo contemporâneo: estudos em memória ao Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BRASIL. Lei nº 6.822, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança executiva dos débitos fixados em acórdãos do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências. Brasília, DF, 22 set. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L6822.htm>. Acesso em: 07 out. 2013.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o [art. 37](#), inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 21 junho 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 16 out. 2013.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 04 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 16 out. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 653*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700>. Acesso em: 11 out. 2013.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. I, n. 9, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 01 out. 2013.

CAMPELO, Valmir. O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 02, mar. 2003. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2003/02/-sumario?next=7>. Acesso em: 18 out. 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra, v. I, 2007.

CARLIN, Volnei Ivo. *Direito administrativo: doutrina, jurisprudência e direito comparado*. 3. ed. Florianópolis: OAB/SC, 2005.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo legislativo e pelos tribunais de contas*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal de contas: evolução e principais atribuições no estado democrático de direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

_____. *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.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. *As funções do tribunal de contas e o estado de direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Tribunais de contas: aspectos controvertidos*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

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.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOURÃO, Fernando A. A.; PORTO, Walter C.; MANTOVANINI, Thelmer M. *As Constituições dos países da comunidade de língua portuguesa comentadas*. Brasília: Senado Federal, Conselho editorial, v. 91, 2008. (Edições do Senado Federal).

COSTA, Paulo Nogueira da. *O tribunal de contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*. 601 f. Dissertação (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

PALMA, Maria Salete Fraga Silva. *Tomada de contas especial à luz do Tribunal de Contas da União: aspectos gerais e relevantes*. 134 f. Monografia (Especialista em Direito Público e Controle Externo) - Curso de Direito, Universidade Tiradentes, Aracaju. 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053720.PDF>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

RIVERO, Jean. *Curso de direito administrativo comparado*. Tradução J. Cretella Jr. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVEIRO, Fernando Xarepe. *O tribunal de contas, as sociedades comerciais e os dinheiros públicos*: contributo para o estudo da actividade de controlo financeiro. Coimbra: Coimbra, 2003.

SOUSA, Alfredo J. et al. *O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Função regulatória. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n. 11, fev. 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

SOUZA, Aluisio Gama de. *Direito público no tribunal de contas*. Rio de Janeiro: Faculdade Gama e Souza, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, v. V, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS. Conselho Fiscal de Contas. Disponível em: <<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1844-1849.shtm>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Evolução histórica do tribunal de contas*. Disponível em: <<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtm>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

_____. *Tribunal de contas*. Disponível em: <<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1849-1911.shtm>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

_____. *Tribunal de contas na actualidade*. Disponível em: <http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/actualidade/sit_act.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Conheça o Tribunal de Contas de Portugal*. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/relacoes_institucionais/relacoes_internacionais/organizacoes_internacionais/>. Acesso em: 22 fev. 2014.

VICENTE, Dário Moura. *Direito comparado*. Introdução e parte geral. Coimbra: Almedina, v. I, 2011.

ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.