
SÚMULA 222 DO TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO, FUNÇÃO CONSULTIVA DAS
CORTES DE CONTAS E USURPAÇÃO
DE COMPETÊNCIAS DA ADVOCACIA
PÚBLICA

*PRECEDENT 222 OF THE FEDERAL COURT OF ACCOUNTS,
INQUIRY FUNCTIONS OF COURTS OF ACCOUNTS AND
USURPATION OF PUBLIC ADVOCACY'S ATTRIBUTIONS*

Giovana Andréa Gomes Ferreira

*Procuradora do Estado de Pernambuco, Especialista em Direito Processual Civil e
Direito Sanitário. Especialista em Advocacia Pública pela Escola da Advocacia-Geral
da União (EAGU)*

SUMÁRIO: Introdução; 1. Tribunais de Contas: Competências constitucionais, poderes implícitos e impossibilidade de usurpar atribuições dos demais órgãos; 2. Competência exclusiva da Advocacia Pública para exercer a Consultoria Jurídica da Administração. Ato privativo de Advogado, incompatível com membros de Tribunais de Contas; 3. Inconstitucionalidade da Súmula 222 do TCU; 4. Conclusões; Referências.

RESUMO: O presente artigo tem o escopo de analisar os limites implícitos à atuação dos Tribunais de Contas, os quais, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não podem ultrapassar a moldura dada pelo art. 71 da Constituição, nem invadir competências dos demais órgãos. Nesse sentido, ao impor à União, Estados e Municípios a interpretação do Tribunal de Contas da União sobre normas gerais de licitações e contratos, a Súmula 222, do referido Tribunal, é inconstitucional e usurpa competências da Advocacia Pública. No mesmo sentido, devem ser interpretadas conforme a Constituição as normas infraconstitucionais que atribuam funções consultivas aos Tribunais de Contas, não podendo englobar a consultoria jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunais de Contas. Limites Implícitos. Súmula 222. Inconstitucionalidade. Consultoria Jurídica. Advocacia Pública.

ABSTRACT: This purpose of this article is analyze the implicit limits of the Courts of Accounts, which, according to the jurisprudence of the Supreme Federal Court, cannot go beyond the frame of the article 71 of the the Federal Constitution of Brazil and cannot invade the competences of the other public bodies and entities. Imposing on the Union, States and Municipalities the interpretation of the Brazilian Court of Accounts on general rules for bidding and contracts, the Precedent 222 is unconstitutional and usurps Public Advocacy's attributions. Normative provisions that assign inquiry functions to the Courts of Accounts must be interpreted according to the Constitution, and cannot include legal advice.

KEYWORDS: Courts of Accounts. Implicit Limits. Precedent 222. Legal Advice. Unconstitutionality. Public Advocacy.

INTRODUÇÃO

O título do presente artigo, num primeiro olhar, pode levar à conclusão de que aborda dois temas distintos:

1 - A Súmula 222 do TCU, segundo a qual as decisões do Tribunal sobre a aplicação de normas gerais de licitação devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

2 - E a competência prevista nas Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas para responderem consultas formuladas pelos gestores.

Trata-se, entretanto, de duas facetas de um mesmo fenômeno – que é o tema central deste artigo: o *avanço* dos Tribunais de Contas sobre as competências constitucionais da Advocacia Pública como consultoria jurídica da Administração e o *recuo* da Advocacia Pública no exercício dessa competência, nos casos em que a Corte de Contas busca impor sua interpretação de normas jurídicas como a única correta e esta interpretação é aceita automaticamente por membros da Advocacia Pública por temor de responsabilização.

Ao longo dos anos, tem sido observada uma tendência dos Advogados Públicos – notadamente aqueles em atuação na área consultiva – de reprodução e adesão automática a entendimentos dos Tribunais de Contas em matéria de licitações e contratos administrativos.

Com efeito, não é incomum pareceres, orientações e súmulas administrativas de órgãos da Advocacia Pública utilizarem como fundamento ou limitarem-se a reproduzir trechos de acórdãos e súmulas de Cortes de Contas, em especial do Tribunal de Contas da União - TCU.

Outro aspecto digno de observação é a opção de alguns gestores por formular consultas aos Tribunais de Contas sobre a *correta* interpretação a ser dada a determinadas normas jurídicas, como se fora a esses Tribunais e não à Advocacia Pública a quem a Constituição atribuiu o papel de Consultoria Jurídica da Administração.

Numa completa inversão de papéis, há casos até mesmo de responsabilização de integrantes da Advocacia Pública pelo *erro grosseiro* de desconsiderar jurisprudência pacífica do TCU.

Nesse sentido, na edição nº 338 de seu Boletim de Jurisprudência, o TCU assim enunciou as conclusões do Acórdão 13.375/2020 – 1ª Câmara (BRASIL, 2020, p. 2):

Acórdão 13375/2020 Primeira Câmara (Pedido de Reexame, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Responsabilidade. Culpa. Parecerista. Parecer jurídico. Fundamentação.

O parecer jurídico que não esteja fundamentado em razoável interpretação da lei, contenha grave ofensa à ordem pública ou deixe de considerar jurisprudência pacificada do TCU pode ensejar a responsabilização do seu autor, se o ato concorrer para eventual irregularidade praticada pela autoridade que nele se embasou.

O Acórdão acima citado é um dos muitos exemplos do avanço sobre as competências dos Advogados Públicos e das consequências danosas da adesão automática desses últimos aos entendimentos dos Tribunais de Contas.

O objetivo do presente artigo é traçar os limites à atuação dos Tribunais de Contas, bem como a constitucionalidade de normas ou entendimentos que lhes atribuam funções consultivas ou posição de supremacia interpretativa, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e das competências constitucionais da Advocacia Pública.

Para tanto, o artigo foi dividido em três partes.

Na primeira, são retratadas as competências constitucionais dos Tribunais de Contas, expostas no art. 71 da Constituição de 1988 e em suas Leis Orgânicas, abordando-se precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

Na segunda parte, são abordadas as competências constitucionais da Advocacia Pública, expostas nos arts. 131 e 132 da Constituição, dentre as quais exercer a Consultoria Jurídica da Administração, competência essa irrenunciável, não passível de delegação ou avocação.

A terceira parte trata da já mencionada Súmula 222 do TCU, que expõe a tentativa desse Tribunal de atribuir a todas as suas decisões em matéria de licitações e contratos o caráter normativo e o efeito vinculante previstos para a competência consultiva atribuída em sua Lei Orgânica, que não tem assento na Constituição de 1988.

1. TRIBUNAIS DE CONTAS: COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, PODERES IMPLÍCITOS E IMPOSSIBILIDADE DE USURPAR ATRIBUIÇÕES DOS DEMAIS ÓRGÃOS

As competências do Tribunal de Contas da União, exercidas em auxílio ao controle externo a cargo do Congresso Nacional, estão elencadas no art. 71 da Constituição de 1988.

De acordo com o art. 70 da Constituição, esse controle externo exercido pelo Poder Legislativo - ao qual o TCU cabe auxiliar - envolve “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (BRASIL, 1988), devendo tal modelo ser seguido nos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e, onde houver, dos Municípios, por força do art. 75 da Constituição.

As competências do TCU são bem sintetizadas em artigo de Carlos Ari Sundfeld, Jacintho Arruda Câmara, Vera Monteiro e André Rosillo (2017, p. 869):

O Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão de auditoria externa ao qual se atribuiu a tarefa de auxiliar o Congresso Nacional a fiscalizar a utilização, a arrecadação, a guarda, o gerenciamento e a administração de recursos públicos federais (CF, art. 70, parágrafo único, c/c art. 71, caput). Insere-se, assim, no conjunto das chamadas instituições superiores de auditoria externa (*Supreme Audit Institutions*).

A Constituição Federal, em seu art. 70, parágrafo único, fixa a abrangência do controle externo. Devem prestar contas: (a) todo aquele (pessoa física ou jurídica, pública ou privada, integrante ou não do aparelho estatal) que de alguma maneira gere (em sentido amplo) dinheiros, bens ou valores pertencentes à União; (b) todo aquele que gere (novamente em sentido amplo) recursos, mesmo que privados, pelos quais a União responda; e (c) todos aqueles que assumam obrigações de natureza pecuniária em nome da União. O Congresso Nacional e seu auxiliar, o TCU, podem aferir a lisura das receitas e despesas desses sujeitos.

É amplo o grau de abrangência do controle sob a responsabilidade do TCU. Ele basicamente poderá fiscalizar e auditar: (a) todos os órgãos e entes da administração pública federal (direta e indireta, incluindo fundações e empresas estatais); (b) órgãos e entes das administrações públicas estaduais e municipais (caso recebam transferências de recursos públicos federais); e (c) pessoas físicas e jurídicas privadas, em geral, que de algum modo recebam, administrem ou gerenciem recursos públicos federais. A regra, portanto, é que o TCU em tese estará legitimado a atuar sempre que o caso envolver utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores públicos da União.

Segundo Frederico Pardini, citado por Marques (2020, p. 16):

As diversas tarefas e atividades do TCU podem ser classificadas em grupos principais conforme as características das funções exercidas: a) função opinativa, consultiva e informativa, pela qual o Tribunal aprecia sem julgar contas e atos, emite pareceres, responde a consultas e fornece dados e estudos realizados; b) função fiscalizadora, pela qual é exercida fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, verificando a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos e contratos; c) função corretiva, visando corrigir ilegalidades e irregularidades mediante aplicação de penalidades, impugnação e sustação da execução de atos e contratos; d) função jurisdicional, quando o Tribunal, com exclusividade, julga e liquida definitivamente as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, e as contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo financeiro, econômico ou material ao erário e ao patrimônio da União.

O já mencionado art. 71 da Constituição de 1988 elenca relevantes atribuições do Tribunal de Contas da União, extensíveis aos Tribunais de Contas dos Estados, em sua missão de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da Administração, fiscalizar a aplicação de recursos públicos e apreciar/julgar contas de responsáveis por sua aplicação.

E, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, o TCU dispõe, além das competências explícitas do preceito acima citado, de implícito poder geral de cautela para tornar efetivo o exercício das competências que lhe foram diretamente outorgadas pela Constituição, conforme célebre voto proferido pelo Min. Celso de Melo no Mandado de Segurança nº 24.510 (BRASIL, 2004, p. 21):

[...] a atribuição dos poderes explícitos ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.

Esses poderes implícitos estão, todavia, limitados àqueles imprescindíveis à efetividade das competências explícitas, como é o caso

do poder geral de cautela, não havendo margem para ampliação da moldura estabelecida no art. 71 da Constituição.

Com efeito, no voto exarado no mesmo Mandado de Segurança 24.510, o Ministro Carlos Ayres Britto já consignava que, segundo lhe parecia, “ao inventariar as competências do Tribunal de Contas da União”, a Constituição de 1988 “o fez em números fechados, *numerus clausus*” (BRASIL, 2004, p. 8). Esse mesmo entendimento foi mantido pelo Min. Carlos Ayres Britto em trabalhos doutrinários (BRITTO, 2018, p. 7):

[...] os Tribunais de Contas têm quase todo o seu arcabouço normativo montado pelo próprio Poder Constituinte. Assim no plano da sua função, como respeitadamente às suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam.

Com efeito, o recorte jurídico-positivo das Casas de Contas é nuclearmente feito nas pranchetas da Constituição. Foi o legislador de primeiríssimo escalão quem estruturou e funcionalizou todos eles (os Tribunais de Contas), prescindindo das achegas da lei menor. É só abrir os olhos sobre os 6 artigos e os 40 dispositivos que a Lei das Leis reservou às Cortes de Contas (para citar apenas a seção de nº IX do capítulo atinente ao Poder Legislativo) para se perceber que somente em uma oportunidade é que existe menção à lei infraconstitucional. Menção que é feita em matéria de aplicação de sanções (inciso VIII do art. 71), porque, em tudo o mais, o Código Supremo fez questão de semear no campo da eficácia plena e da aplicabilidade imediata.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal tem reputado inconstitucionais tentativas de – pela via legislativa ou de interpretação – atribuir aos Tribunais de Contas competências diversas das expressamente fixadas na Constituição, em especial quando configurada usurpação de atribuições de outros órgãos.

Nessa linha, no Recurso Extraordinário 223.037, foi declarada inconstitucional norma da Constituição do Estado de Sergipe que conferia ao Tribunal de Contas Estadual competência para executar suas próprias decisões. Na oportunidade, entendeu o STF que tal previsão desbordava do modelo previsto na Constituição da República (ofensa ao princípio da simetria) e que a execução caberia aos Procuradores do Estado, como se extrai dos seguintes trechos do voto do Relator, Ministro Maurício Correa (BRASIL, 2002, p. 10):

[...]

20. Como dito antes, o princípio da simetria há de ser observado na estruturação das Cortes de Contas estaduais, conforme jurisprudência pacífica do Tribunal, inclusive quanto às atribuições do respectivo Ministério Público, ‘órgão de extração constitucional (...) que encontra-se consolidado na intimidade estrutural dessa Corte de Contas (...)’.

21. Sob qualquer ângulo que se examine a questão, não é possível admitir que o Tribunal de Contas promova, ele mesmo ou por meio do Ministério Público respectivo, a execução judicial de suas decisões. Dessa forma, em caso de ‘eventual imputação de débito ou multa com eficácia de título executivo (art. 71, §3º), cabe ao Tribunal [de contas] providenciar a cobrança, determinando à Advocacia-Geral da União [no caso a Procuradoria Geral do Estado] o ajuizamento da execução, sob pena de responsabilidade’ (José Afonso da Silva, ob. cit., p. 688)

A mesma diretriz foi recentemente seguida no julgamento do Mandado de Segurança 35410 – julgado conjuntamente com os Mandados de Segurança 35490, 35494, 35498, 35500, 35836, 35812 e 35824 – ocasião em que, superando sua antiga Súmula 347 – agora virtualmente revogada – o STF entendeu que o TCU não tem poderes de declarar a inconstitucionalidade de atos normativos ou afastar sua aplicação em casos concretos, por ausência de previsão expressa no art. 71 da Constituição e por usurpar as competências do próprio STF e do Congresso Nacional. Na oportunidade, foi seguido o voto do Min. Alexandre de Moraes, cujos principais trechos seguem transcritos, (BRASIL, 2021b, p. 14-21):

[...] Embora se reconheça a inexistência de submissão do Tribunal de Contas da União aos demais Poderes instituídos, tendo autonomia na realização técnica de sua função fiscalizadora, há de se reconhecer a limitação constitucional de tal competência ao exercício de atos de verificação, fiscalização e julgamento de contas, nos termos do art. 71 da Constituição Federal. É, assim, órgão técnico de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, com competência funcional claramente estabelecida pela Constituição Federal, não se admitindo o extrapolamento de tais limites pena de usurpação, no caso, de competência específica do Poder Judiciário.

[...]

Assim como outros importantes órgãos administrativos previstos na Constituição Federal com atribuições expressas para defender princípios e normas constitucionais (Conselho Nacional de Justiça, artigo 130-B; Ministério Público – Constituição Federal, artigo 129, II e Conselho Nacional do Ministério Público, cuja previsão constitucional de atribuição é idêntica ao CNJ – Constituição Federal, artigo 130-A, § 2º, II), no exercício de sua missão e finalidades previstas no texto maior, compete ao Tribunal de Contas da União exercer na plenitude todas as suas competências administrativas, sem obviamente poder usurpar o exercício da função de outros órgãos, inclusive a função jurisdicional de controle de constitucionalidade.

[...]

Porém, a possibilidade de exercício do controle de constitucionalidade pelo TCU é mais grave do que somente a configuração de usurpação de função jurisdicional por órgão administrativo, em virtude da extensão dos efeitos de suas decisões para todos os procedimentos administrativos no âmbito da Administração Pública, como no caso em questão. Exatamente como na presente hipótese, o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas traria consigo a transcendência dos efeitos, pois na maioria das vezes, ao declarar a inconstitucionalidade ou, eufemisticamente, afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, o TCU não só estaria julgando o caso concreto, mas também acabaria determinando aos órgãos de administração que deixassem de aplicar essa mesma lei para todos os demais casos idênticos, extrapolando os efeitos concretos e intra partes e tornando-os erga omnes e vinculantes no âmbito daquele tribunal.

[...]

Tome-se como exemplo a presente hipótese, ao afastar a incidência dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, nos casos concretos submetidos à sua apreciação, o Tribunal de Contas da União está retirando totalmente a eficácia da lei, que deixará de produzir efeitos no mundo real.

Ao declarar incidentalmente essa inconstitucionalidade, o TCU estará impedindo a aplicação desses dispositivos jurídicos pelos órgãos de administração, não somente para o caso julgado, mas também para

todos os demais, ou seja, a decisão terá efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito daquele órgão, a quem se aplica a lei.

[...]

Em verdade, nas hipóteses de afastamento incidental da aplicação de lei específica no âmbito da administração pública federal, o Tribunal de Contas da União, por via reflexa, estaria automaticamente aplicando a transcendência dos efeitos do controle difuso e desrespeitando frontalmente a competência para o exercício do controle concentrado reservada com exclusividade ao Supremo Tribunal Federal pelo texto constitucional, pois estaria obrigando, a partir de um caso concreto, toda a administração pública federal a deixar de aplicar uma lei em todas as situações idênticas (efeitos vinculantes).

[...]

Não bastasse a configuração do desrespeito à função jurisdicional e a competência exclusiva do STF, essa hipótese fere as funções do Legislativo, pois a possibilidade do TCU declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público incidentalmente em seus procedimentos administrativos atentaria frontalmente contra os mecanismos recíprocos de freios e contrapesos (check and balances) estabelecidos no texto constitucional como pilares à Separação de Poderes, e que se consubstancia em cláusula pétrea em nosso sistema normativo, nos termos do artigo 60, parágrafo 4º, III, da Constituição Federal, pois ausente a necessária legitimidade constitucional a que esse, ou qualquer outro órgão administrativo, possa afastar leis devidamente emanadas pelo Poder Legislativo.

Não restam dúvidas, portanto, de que permitir ao Tribunal de Contas da União, o exercício do controle difuso de constitucionalidade em relação às leis federais de regência de toda a administração pública federal, com conseqüente transcendência dos efeitos de suas decisões vinculando todos os órgãos de administração, seria o reconhecimento de novas e perigosas competências originárias de caráter jurisdicionais não previstas no texto constitucional, em usurpação às competências do Supremo Tribunal Federal.

Aceitar a possibilidade de exercício de controle difuso pelo Tribunal de Contas da União seria reconhecer substancial e inconstitucional

acrécimo à sua competência de controle da atividade administrativa e financeira da administração pública federal, quando o próprio legislador constituinte de 1988 não o fez.

[...].

Como se vê, a jurisprudência do STF consolidou-se na linha de que a competência do TCU – e, por simetria, dos demais Tribunais de Contas – é limitada “à verificação, fiscalização e julgamento de contas, nos termos do art. 71 da Constituição Federal, na condição de órgão técnico de fiscalização contábil, financeira e orçamentária”, não admitindo que seja extrapolada a competência funcional estabelecida pela Constituição (BRASIL, 2021b, p. 15).

Destarte, com exceção do poder geral de cautela, que lhe é implícito, é inconstitucional atribuir ao TCU competências não expressamente albergadas pelo art. 71 da Constituição.

Extrapolando esse preceito, o inciso XVII do art. 1º da Lei Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, cujas disposições são similares às Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados – atribuiu ao TCU competência para “decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno” (BRASIL, 1992).

Mais recentemente, essa competência consultiva das Cortes de Contas foi inserida na já revogada Lei nº 13.979/2020 - editada para, dentre outros fins, regulamentar as contratações para enfrentamento da pandemia de COVID-19 – prevendo-se, no parágrafo único de seu art. 4º-K, que os Tribunais de Contas deveriam atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação da aludida Lei, inclusive por meio de respostas a consultas.

Ocorre que, não havendo, no art. 71 da Constituição, atribuição de competência consultiva ao TCU e considerando que, como se verá adiante, a consultoria jurídica da Administração compete à Advocacia Pública, as normas infraconstitucionais que autorizam a formulação de consultas às Cortes de Contas devem ser interpretadas conforme a Constituição.

Destarte, as consultas aos Tribunais de Contas devem se limitar: i) às hipóteses que visem a preservar a eficácia de decisões do TCU, de forma conexa ao poder geral de cautela, como é o caso, por exemplo, de consultas que busquem aumentar a segurança jurídica das ações para enfrentamento à pandemia de COVID-19; ii) às controvérsias de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, na forma

do art. 70 da Constituição, que não envolvam dúvidas de natureza jurídica, preservando a competência consultiva da Advocacia Pública, não podendo a resposta à consulta ter conteúdo típico de parecer jurídico.

2. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA ADVOCACIA PÚBLICA PARA EXERCER A CONSULTORIA JURÍDICA DA ADMINISTRAÇÃO. ATO PRIVATIVO DE ADVOGADO, INCOMPATÍVEL COM MEMBROS DE TRIBUNAIS DE CONTAS

Em seu capítulo IV, referente às Funções Essenciais à Justiça, a Constituição Cidadã dedica a seção II à Advocacia Pública, trazendo as seguintes disposições sobre a Advocacia-Geral da União e as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, 1988, destaques nossos):

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, *cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.*

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a *consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.*

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de

desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

Assim, na expressa dicção dos arts. 131 e 132, acima transcritos, as atividades de Consultoria Jurídica da União, dos Estados e do Distrito Federal, cabem, respectivamente, à Advocacia-Geral da União e aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal.

Relativamente à União, o art. 131 da Constituição prevê não somente as atividades de Consultoria, como também de Assessoramento Jurídico, assim distinguidas no Enunciado 45 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (BRASIL, 2016, p. 92):

Nos termos da legislação específica, a atividade de consultoria jurídica compreende pronunciamentos típicos exteriorizados em expedientes e mediante figuras de manifestação formais, ao passo que a atividade de assessoramento jurídico abrange outras atividades decorrentes do exercício das atribuições próprias da função de Advogado Público Federal, a exemplo de orientações jurídicas prestadas em reuniões, por interlocuções telefônicas, por mensagens eletrônicas ou por outros meios de exteriorização de menor formalismo, conforme também disciplinadas em lei ou norma específica da AGU.

Quando a Constituição lhes destine Seção própria e tenham a qualificação de *públicos*, os membros da Advocacia-Geral da União e os Procuradores dos Estados são Advogados, de modo que, por força do art. 133 da Constituição, são invioláveis por seus atos e manifestações no exercício da profissão, tais como os pareceres emitidos no exercício da Consultoria Jurídica.

Ao regulamentarem os arts. 131 e 132 da Constituição da República, as Leis Orgânicas dos órgãos de Advocacia Pública têm englobado, sob o espectro da Consultoria Jurídica, a fixação de interpretação uniforme de normas jurídicas no âmbito do Poder Executivo, inclusive mediante a edição de súmulas e pareceres vinculantes para os demais órgãos e entidades da Administração.

No âmbito da Advocacia-Geral da União, a Lei Complementar nº 73, de 10/02/1993, elenca, no rol de atribuições do Advogado-Geral da União, “fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal” (art. 4º, X), dispondo, em seu art. 40, que o parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República e publicado juntamente com o despacho presidencial, “vincula

a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento” (BRASIL, 1993).

Assim, seja em razão dos arts. 131 e 132 da Constituição Federal ou por força de suas Leis Orgânicas, regulamentadoras de tais disposições constitucionais, são os órgãos de Advocacia Pública que detêm competência para exercer a consultoria jurídica dos entes a que vinculados.

E, à luz do art. 11 da Lei Federal nº 9.784/1999, a competência é irrenunciável, devendo ser exercida pelos órgãos aos quais atribuída como própria, exceto nas hipóteses de delegação e avocação legalmente admitidas.

Sendo a consultoria jurídica da Administração competência própria da Advocacia Pública, é por ela que deve ser exercida, não havendo margem para delegação ou avocação por órgãos de controle.

A avocação é incabível, dada a manifesta inexistência de hierarquia entre a Advocacia Pública e os Tribunais de Contas, que possuem igual estatura constitucional.

Igualmente não há possibilidade de delegação, uma vez que:

A competência, no caso, é exclusiva, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, dentre outras, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.397, 5262, 5107, 5215 e 5393;

Não se vislumbram circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial que a tornem conveniente;

Há evidente impedimento legal. Isso porque na forma do inciso II do art. 1º da Lei 8.904/1994, as atividades de consultoria jurídica são privativas de advocacia e, por isso, jamais poderiam ser exercidas por membros de Tribunais de Contas, sob pena de nulidade, por se tratar de função incompatível com a advocacia (arts. 4º, parágrafo único, e 28, II, da Lei 8.906/1994).

Essa competência irrenunciável é, em regra, materializada pela emissão de pareceres, os quais, na lição do saudoso Moreira Neto (2007, p. 9-22, destaques nossos), são atos próprios da atividade advocatícia, constituindo, para os Advogados Públicos, atos exclusivos próprios de Consultoria de Estado, que não se confundem com atos administrativos e não estão sujeitos à sindicância dos Tribunais de Contas. Confira-se:

[...]

11. Cumpre, portanto, identificar as espécies de atos próprios tipificados para o exercício das funções constitucionais do Advogado de Estado. Ora, essa tipificação também está constitucionalizada, embora apresentando uma pequena diferença entre as funções atribuídas aos Advogados de Estado da União (art. 131) e aos dos Estados membros e do Distrito Federal (art. 132).

12. Assim, para os Advogados de Estado incorporados à Advocacia Geral da União, ficaram definidas quatro funções próprias e, em consequência, quatro espécies de atos próprios, a saber: 1º - a representação judicial da União – exercida por atos processuais de representação das pessoas jurídicas de direito público federais; 2º - a representação extrajudicial da União – exercida por atos negociais de natureza pública e privada; 3º - a consultoria do Poder Executivo – exercida por atos opinativos e 4º - o assessoramento jurídico do Poder Executivo – exercido por atos de assistência técnica em matéria jurídica.

13. Todavia, para os Advogados de Estado incorporados às Procuradorias Gerais dos Estados membros e à do Distrito Federal, estão constitucionalmente definidas apenas duas funções próprias e, em consequência, delas deduzidas duas espécies de atos próprios referidas ambas às respectivas unidades da Federação: 1º - a representação judicial – exercida por atos processuais forenses, e 2º - a consultoria jurídica – exercida por atos opinativos.

14. Não se afasta, em ambas as hipóteses, a possibilidade de as fontes infraconstitucionais lhes cometerem outras funções, obviamente desde que compatíveis com as constitucionalmente características da advocacia de Estado, ou seja: que essas funções não lhes retirem, a seus exercentes, a necessária independência de atuação. É, tipicamente, o caso do cometimento de certas funções de auto-administração interna referidas ao pessoal, bens e serviços afetos às mencionadas Procuradorias, enquanto órgãos corporativos, que lhes são implicitamente asseguradas em razão de sua autonomia.

[...]

3ª Parte: Os Pareceres Jurídicos como Atos Próprios de Consultoria de Estado e a Competência para o Controle sobre seus Prolores

1. Por caber constitucionalmente aos Advogados de Estado a função constitucional de consultoria jurídica pública, os atos de natureza opinativa

por eles praticados – denominados Pareceres jurídicos – constituem, em consequência, um tipo constitucional de atos próprios e deles exclusivos.

2. O exercício dessa função opinativa – de dizer o direito nas hipóteses concretas que se lhe são apresentadas – é um múnus público que recai sobre qualquer advogado apenas em razão de estar submetido a estatuto funcional próprio, ao qual adere voluntariamente, não respondendo, no seu exercício, senão à sua consciência e perante os órgãos de tutela profissional para tanto instituídos.

3. No caso específico do Advogado de Estado, a sujeição torna-se mais complexa, pois se remete a um duplo sistema estatutário, ambos de adesão voluntária, em que são previstos controles sobre seus atos profissionais, incluídos os de consultoria jurídica: (1) por um sistema geral a cargo de seus pares, através dos órgãos corporativos competentes da Ordem dos Advogados do Brasil, e (2) por um sistema especial, também a cargo de seus pares, através de órgãos corporativos competentes da Procuradoria ou Advocacia de Estado do respectivo ente estatal a que sirvam.

[...]

26. Com efeito, no caso das Cortes de Contas, operando no exercício de suas funções constitucionais, há uma nítida diferença na natureza dos distintos controles a seu cargo: (1) de um lado, o que se entende como controle de legalidade da atividade de órgãos da administração pública, que está estritamente dirigido à ‘fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial...’ (art. 70, caput) e (2) o controle referido a atos de gestão praticados por ‘... qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária’ (art. 70, parágrafo único, Constituição Federal). Vale dizer que este segundo tipo de controle se exerce estritamente sobre atos praticados por gestores públicos e sempre que estejam atuando nesta condição.

27. Distinto é, portanto, o que se entende como controle de juridicidade pleno da atividade dos órgãos de consultoria jurídica de Estado, na hipótese, o referido a atos próprios de consultoria, de previsão constitucional, praticados por Advogados de Estado, atuando nesta condição e no privativo desempenho de sua função opinativa de direito.

[...]

O Parecer jurídico é ato próprio da atividade advocatícia, privada ou pública, e não um ato próprio da Administração.

[...]. Por óbvio, não se questiona a competência das diversas Cortes de Contas do País de adotarem suas próprias interpretações do Direito, pois o critério de juridicidade contido nos Pareceres jurídicos dos Advogados de Estado não se lhes obriga, uma vez que são apenas atos opinativos estão sub censura, como, de resto, todos os atos interpretativos do Direito, até mesmo os judiciais, até que transitem em julgado.

3. Assim é que as Cortes de Contas, por se tratarem de órgãos constitucionalmente autônomos em suas respectivas funções, tanto quanto o são os órgãos exercentes das funções essenciais à justiça em suas funções próprias, estão livres para adotar as interpretações que lhes pareçam mais adequadas, divergindo, criticando e repudiando as conclusões de direito contidas em Pareceres jurídicos, mas, mesmo que os tenham como ineptos ou viciados, não podem impor aos Advogados de Estado as sanções administrativas de sua competência, reservada aos gestores, apenas por entenderem que os profissionais de direito, nesta qualidade, cometeram faltas.

Nessa toada, ao emitir pareceres, o membro da Advocacia Pública exerce competência constitucional própria – ato próprio da atividade advocatícia, nas palavras de Moreira Neto, anteriormente transcritas – atividade essa que não deve estar condicionada a interpretações realizadas por órgãos aos quais a Constituição não deu poderes para interpretar normas com efeitos vinculantes ou decidir em caráter de definitividade.

Todavia, são vários os relatos de casos em que as Cortes de Contas desconsideraram os pronunciamentos jurídicos dos membros da Advocacia Pública, desconsiderando, por via transversa – quando não verdadeiramente usurpando – a competência constitucionalmente atribuída à Advocacia-Geral da União e às Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal de exercerem a Consultoria Jurídica da Administração.

Muitas também – e mais graves – têm sido as tentativas de responsabilização de membros da Advocacia Pública pelos opinativos emitidos na área de licitações e contratos administrativos.

A tentativa dos Tribunais de Contas de impor aos advogados públicos determinada interpretação de normas jurídicas e, assim, a forma de exercício

da advocacia, caracteriza indevida intromissão no direito de exercer a profissão com liberdade, assegurado ao advogado no inciso I do art. 7º da Lei nº 8.906/1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil.

Por outro lado, a fim de evitar eventual responsabilização pessoal, os Advogados Públicos, por vezes, adotam a postura defensiva de se filiarem automaticamente aos entendimentos jurídicos dos Tribunais de Contas, renunciando ao exercício da já mencionada competência constitucional de Consultoria Jurídica da Administração. Há casos, ainda, de buscar evitar responsabilização pessoal mediante a estratégia de condicionar a validade de determinado parecer jurídico ao resultado de consulta a ser formulada perante alguma Corte de Contas.

O temor de responsabilização pessoal tem acarretado uma atrofia na atuação consultiva de órgãos de Advocacia Pública, acarretando a edição de súmulas, orientações e pareceres que, muitas vezes, se limitam a reproduzir súmulas e orientações dos Tribunais de Contas, o que tem contribuído para a hipertrofia dos órgãos de controle, o que não se coaduna com os deveres, impostos nos §§1º e 2º do art. 31 da Lei 8.906/1994, de manter independência em qualquer circunstância e não se deixar deter por receio de desagradar a magistrado ou a qualquer autoridade.

3. INCONSTITUCIONALIDADE DA SÚMULA 222 DO TCU

Arvorando-se do papel de dizer, na via administrativa, a última palavra na interpretação de dispositivos da Lei no 8.666/93 e demais normas de licitações e contratos – afrontando a já mencionada competência consultiva exclusiva da Advocacia Pública – o Tribunal de Contas da União editou a Súmula 222, com a seguinte redação (BRASIL, 1994, p. 60):

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A súmula evidencia a tendência do TCU de considerar as respectivas interpretações em matéria de licitações como as únicas corretas, mediante estratégia considerada como espécie de *normatização camuflada*. Nesse sentido, a lição de Amorim (2018, p. 3):

[...] paulatinamente, já sob a égide da Constituição Federal de 1988 e da Lei 8.666/1993, é de se constatar que o TCU passou

a reivindicar, de modo mais incisivo, seu papel de normatização ‘camuflada’. Para tanto, o enunciado da Súmula 222 da corte dispensa maiores digressões:

‘As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios’ [grifou-se].

Na mesma senda, em sede do Acórdão 177/2018-Plenário, extrai-se o seguinte trecho do voto do relator, ministro Aroldo Cedraz:

‘Compete ao gestor, ao assumir o cargo, tomar conhecimento das determinações desta Corte afetas à sua área de atuação e, no caso de descumprimento, arcar com o ônus decorrente’.

Assim entendendo, as Cortes de Contas vêm julgando irregulares atos e negócios administrativos praticados em desconformidade com sua *normatização camuflada*, ainda que tais atos e negócios estejam fundamentados em pareceres emitidos por órgãos de Advocacia Pública. Nesse sentido, no Acórdão 724/2021 – Plenário, da Relatoria do Ministro Bruno Dantas, consignou-se que a existência de parecer jurídico não seria suficiente para afastar a responsabilidade do agente público pela prática de ato reputado irregular pela Corte de Contas, sendo o parecer considerado tão somente como circunstância atenuante na dosimetria da pena.

Com o devido respeito, a Súmula 222 lastreia-se em vários pressupostos equivocados.

O primeiro é confundir as competências legislativas da União – que, evidentemente, não se limitam às normas gerais de licitação – e as atribuições de seu órgão de controle externo, estas relacionadas ao vínculo federal do agente público a ser fiscalizado ou à origem federal dos recursos, jamais à competência para legislar sobre a matéria. Em outras palavras, da competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação não decorre a competência do TCU para dizer como tais normas devem ser interpretadas.

O segundo é, ao tentar impor sua interpretação das normas gerais de licitação aos demais entes, ignorar o Princípio Federativo e a separação dos Poderes, não passíveis de serem afastados sequer por emenda à Constituição, porquanto cláusulas pétreas (CR/88, art. 60, §4º), muito menos por súmula de órgão de controle.

Foi justamente essa afronta às cláusulas pétreas dos incisos I e III do §4º do art. 60 da Constituição que resultou, em boa hora, no veto do Presidente da República ao art. 172 da Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações), que impunha aos demais órgãos de controle a observância dos enunciados das súmulas do TCU relativos à aplicação da referida Lei, ao fundamento de que a medida garantiria uniformidade de entendimentos e propiciaria segurança jurídica. Eis as bem postas razões do veto ao dispositivo (BRASIL, 2021a):

MENSAGEM Nº 118, DE 1º DE ABRIL DE 2021

[...]

Razões do veto

A propositura estabelece que os órgãos de controle deverão orientar-se pelos enunciados das súmulas do Tribunal de Contas da União relativos à aplicação desta Lei, de modo a garantir uniformidade de entendimentos e a propiciar segurança jurídica aos interessados.

Entretanto, e em que pese o mérito da propositura, o dispositivo ao criar força vinculante às súmulas do Tribunal de Contas da União, viola o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF), bem como viola o princípio do pacto federativo (art. 1º, CF) e a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 18, CF).

O terceiro equívoco é presumir uma eficácia normativa em suas Súmulas administrativas, ignorando que, como entendeu o STF ao julgar a Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.899, “Súmula do TCU é mero verbete desprovido de eficácia normativa, que tão somente consolida entendimento do Tribunal” (BRASIL, 2018, p. 1).

Os problemas em torno dessa pretensão de normatividade a julgados do TCU são listados por Amorim (2018, p. 1-4):

De plano, sem maiores digressões e propondo apenas uma constatação da prática, o que se observa é a consideração dos julgados do TCU como verdadeiros enunciados normativos abstratos aptos a regularem todas as situações concretas da vida administrativa.

Como num verdadeiro jogo da Katchanga, agentes públicos trazem à tiracolo carradas de ‘acórdãos’ do TCU que — a seus olhos —

constituem o salvo-conduto personalíssimo ou o mapa mais seguro para a tomada (ou não!) da decisão.

[...]

Outrossim, tal prática conduz a conferir aos julgados do TCU caráter abstrato-normativo, vinculando os agentes públicos quando do enfrentamento de situações futuras. Entendidas como enunciados normativos especiais em relação às normas gerais editadas pelo Legislativo, tais conclusões da corte de contas seriam de aplicação obrigatória e independente das características e do contexto do caso concreto. Daí, se retira toda liberdade interpretativa do agente público e se fecham os caminhos alternativos não reputados pelo TCU como viáveis.

[...]

Tal problema torna-se ainda mais complexo diante da singularidade de determinados casos concretos nos quais a corte de contas faz, a partir das circunstâncias fáticas, uma avaliação meritória de controle e conformação acerca do caminho excepcional adotado por um administrador. Da conclusão do TCU quanto ao acerto ou desacerto da decisão administrativa não se pode extrair, em caráter abstrato, uma norma de aplicação apriorística e atemporal para casos futuros sem o devido cotejo de todas as circunstâncias incidentes sobre a nova situação.

[...]

Enfim, diante da contextualização apresentada, é de se questionar se, nos tempos atuais, a aplicação do Direito pela administração brasileira em matéria de licitações e contratos administrativos é orientada por um ‘realismo jurídico’ capitaneado pelo TCU e, cada vez mais, alimentado pelo temor de eventual punição a ser sofrida pelos agentes públicos cujos atos estão sujeitos à fiscalização da corte de contas.

É fato que o ‘direito administrativo do medo’ e a abstrativização intensiva dos julgados do TCU se não conduzem a um grave quadro de ineficiência da administração pública, ao menos, ao castrar a liberdade interpretativa dos agentes públicos, arrefecem a capacidade de desenvolvimento de outras soluções viáveis para a melhoria da gestão pública. Afinal, o controlador jamais poderá substituir o administrador.

Com efeito, com exceção às consultas em tese, os julgados do TCU analisam casos concretos, dotados de peculiaridades, aos quais não se pode dar ares de abstração e generalidade, impondo sua aplicação a outros contextos.

Por todo o exposto, forçoso concluir pela inconstitucionalidade da Súmula 222 do TCU, não podendo servir de fundamento para rejeição de contas, tampouco para a imputação de responsabilidades a integrantes da Advocacia Pública.

A despeito de não poder ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, justamente por não ter eficácia normativa, é recomendável que a desconformidade da aludida Súmula com a ordem constitucional seja reiteradamente apontada nas vias administrativa e/ou judicial, sempre que utilizada como fundamento para responsabilização de agentes públicos.

Relevante, outrossim, a atuação de representantes da Advocacia Pública nos procedimentos em curso nas Cortes de Contas, nos moldes estabelecidos no inciso X do art. 40 da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, que prevê uma Procuradoria da Fazenda junto ao Tribunal de Contas Estadual, com poderes, para, dentre outras atribuições, representar ao Subprocurador Geral da Consultoria Geral do Estado acerca de mudanças de entendimento do Tribunal de Contas ou reiterada divergência entre as decisões do Tribunal e as orientações jurídicas da Procuradoria do Estado.

Nesse cenário, em que pese as controvérsias quanto à sua constitucionalidade, o art. 10 da Lei nº 14.133/2021, dispondo sobre a defesa, pela Advocacia Pública, do gestor que tenha atuado em estrita observância de orientação constante de parecer jurídico, é uma excelente oportunidade para a publicização e defesa dos entendimentos firmados pela Advocacia Pública no exercício de sua função constitucional de Consultoria Jurídica da Administração.

4 CONCLUSÕES

A atribuição de competência aos Tribunais de Contas para responder a consultas e a pretensão de dar caráter vinculante às respectivas decisões em matéria de licitações e contratos - como declarado na inconstitucional Súmula 222 - extrapolam as competências constitucionalmente atribuídas às Cortes de Contas e invadem competências da Advocacia Pública.

As súmulas dos TCU não têm eficácia normativa, somente consolidam entendimentos do Tribunal, não podendo ser impostos aos demais entes,

sob pena de afronta ao Pacto Federativo e à separação de Poderes, como apontado no veto presidencial ao art. 172 da Lei nº 14.133/2021.

Na forma dos arts. 131 e 132 da Constituição, compete à Advocacia Pública, de forma exclusiva, a Consultoria Jurídica da Administração, função à qual seus integrantes não podem renunciar e aderir automaticamente aos entendimentos dos Tribunais de Contas, por temor de responsabilização, considerando o dever de independência imposto no Estatuto da Advocacia.

Uma vez que seus cargos são incompatíveis com a advocacia e não podendo invadir as competências de outros órgãos, os membros dos Tribunais de Contas não podem responder consultas jurídicas, atividade privativa de advogado que, no âmbito da Administração, compete exclusivamente aos Advogados Públicos.

Nessa toada, as normas que estabelecem a competência das Cortes de Contas para responder consultas devem ser interpretadas em conformidade com a moldura do art. 71 da Constituição, limitando-se tal possibilidade às hipóteses de preservação da eficácia das decisões do Tribunal de Contas, envolvendo questões de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial não caracterizadas como dúvidas jurídicas.

A Advocacia Pública deve atuar para a preservação de suas competências constitucionais, inclusive no âmbito dos procedimentos em curso nos Tribunais de Contas. No tocante às normas de licitações e contratos, a representação dos gestores que, tendo observado orientação constante de parecer jurídico, precisem se defender nas esferas administrativa, controladora ou judicial, na forma prevista no art. 10 da Lei 14.133/2021, é uma oportunidade para publicização e defesa dos entendimentos firmados pela Advocacia Pública.

REFERÊNCIAS

AMORIM, V. A. J. Julgados do TCU *em matéria de licitações e contratos não são jurisprudência*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-17/vitor-amorim-julgados-tcu-nao-sao-jurisprudencia>. Acesso em: 15 fev. 2021.

CÂMARA, J. A.; MONTEIRO, V.; ROSILHO, A.; SUNDFELD, C. A. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 866-89, set./ dez. 2017.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU*. 4. ed. 2 dez. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/>

ManualdeBoasPraticasConsultivas4Edicaoerevistaeampliadaversaopadrao.pdf.
Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. *Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Presidência da República. Mensagem nº 118, de 1º de abril de 2021. *Diário Oficial da União*: 1 abr. 2021a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-118.htm. Acesso em 02 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5899*. Rel. Roberto Barroso. Brasília, 27 ago. 2018. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748041274>. Acesso em: 10.mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 24.510*. Rel. Ellen Gracie. Brasília, 19 mar. 2004. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146>. Acesso em: 10.mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 35.410*. Rel. Alexandre de Moraes. Brasília, 6 maio 2021b. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755772012>. Acesso em: 10 mai. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 223.037*. Rel. Min. Maurício Correa. Brasília, 2 ago. 2002. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=250283>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. *Boletim de Jurisprudência 338*. Nov. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/>. Acesso em 20 fev. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. *Súmulas nº 001 a 289*. Brasília: 1994, 290 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>. Acesso em 20 fev. 2021.

BRITTO, C. A. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*. 21 set. 2018. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

MARQUES, D. B. *Importância da função consultiva dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/54594/importancia-da-funcao-consultiva-dos-tribunais-de-contas>. Acesso em: 10 jan. 2021.

MOREIRA NETO, D. F. *A Responsabilidade do Advogado de Estado*. Disponível em: <http://abrap.org.br/wp-content/uploads/2012/12/res.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2021.

