

Controle externo de processos legislativos: um novo papel do Tribunal de Contas no controle de constitucionalidade e legalidade

André Sberze

Professor. Advogado. Mestre em Administração Pública pelo IDP. Criador da página “Controle Externo Descomplicado”.

Resumo: O artigo apresenta casos práticos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) em que foi realizado o controle externo de processos legislativos municipais e estadual, com a expedição de medidas cautelares suspendendo tanto a tramitação de projetos de leis quanto a suspensão de aplicação da lei questionada. Analisa o papel do Tribunal de Contas na atualidade, em especial o controle de constitucionalidade e legalidade que deve ser exercido pelas Cortes de Contas, de acordo com o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal. Ao final, demonstra como o controle externo de processos legislativos realizado pelo TCE-PR tem sido eficaz para impedir a aprovação de leis com conteúdo claramente inconstitucional, servindo como *case* de sucesso para outros Tribunais de Contas brasileiros.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Controle externo. Controle de constitucionalidade. Processo legislativo.

Sumário: **1** Introdução – **2** Controle externo do Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988 – **3** O papel do Tribunal de Contas na Lei de Responsabilidade Fiscal – **4** A celeridade do controle externo do Tribunal de Contas por meio de medidas cautelares – **5** (Um) novo conceito de Tribunal de Contas? – **6** Controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas e o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal – **7** Controle externo de processos legislativos: uma nova forma de controle prévio de constitucionalidade e legalidade – a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – **8** Conclusão – Referências

1 Introdução

É indiscutível que a Constituição Federal de 1988 concedeu papel de destaque ao controle da Administração Pública em suas mais diversas facetas, representadas pelo controle judicial, controle interno, controle externo tanto do Poder Legislativo quanto do Tribunal de Contas e, principalmente, ao controle social, que cada vez mais se destaca no atual contexto da sociedade da informação.

Por outro lado, a ordem constitucional vigente ampliou as modalidades do controle de constitucionalidade e legalidade de leis e atos normativos, tanto aqueles exercidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por meio dos sistemas difuso

e concentrado de constitucionalidade, quanto pelo controle prévio de constitucionalidade e legalidade a ser exercido pelo Poder Legislativo, em especial por meio das comissões de constituição e justiça no âmbito das casas legislativas (Senado Federal e Câmara dos Deputados) do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores.

Destaca-se que sempre foi possível deixar de aplicar lei ou ato normativo com vício de inconstitucionalidade por qualquer autoridade, desde que devidamente fundamentado, na forma do controle difuso de constitucionalidade.

Nesse aspecto, o Tribunal de Contas pode realizar, além do controle de constitucionalidade, o controle de legalidade de leis e atos normativos, pois sua atividade típica (basicamente) é a fiscalização do uso de recursos públicos nos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, operacional e patrimonial, e isso inclui também o controle de legalidade das leis e atos normativos que impactem no dispêndio de recursos públicos, em face do que dispõe as leis de direito financeiro, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Este artigo analisará uma nova modalidade de controle externo realizado pelo Tribunal de Contas, tanto de constitucionalidade quanto de legalidade de leis, ocorrido no âmbito da tramitação de projetos de lei perante o Poder Legislativo, procedimento que tem impedido que proposições claramente inconstitucionais ganhem vida no mundo jurídico, a partir de decisões do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).

Para tanto, será brevemente demonstrado como o Tribunal de Contas ganhou destaque ao longo da vigência da Constituição de 1988, principalmente após a publicação da Lei nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com a apresentação de um novo conceito para o órgão; também se demonstrará o atual entendimento do STF sobre o controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas, para ao final se apresentar 04 (quatro) casos práticos de controle externo de constitucionalidade e legalidade de processos legislativos realizados pelo TCE-PR.

2 Controle externo do Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988

O controle externo da Administração Pública no Brasil é exercido pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas, com o segundo assumindo cada vez mais destaque em tal competência.

Sobre a origem do Tribunal de Contas, Luiz Henrique Lima destaca que:

A organização do primeiro Tribunal de Contas com características próximas às atuais foi obra de Napoleão Bonaparte que, em 1807, criou a *Cour des Comptes* francesa, como modelo de tribunal administrativo

para os Estados modernos, inclusive com a presença de um Ministério Público especializado. A *Cour des Comptes* presta assistência ao Parlamento e ao Poder Executivo, atuando como autoridade judicial.¹

O modelo francês de Tribunais de Contas foi adotado por países como Alemanha, Bélgica, Espanha, Grécia, Holanda, Itália, Japão, Portugal e Uruguai,² possuindo como características em comum as (i) decisões colegiadas, (ii) o poder sancionatório, (iii) mandato ou vitaliciedade dos membros e (iv) função fiscalizadora e jurisdicional.³

Lucas Rocha Furtado⁴ afirma que “o Brasil segue, como era de se esperar, o modelo difundido na América Latina, em que se atribui a um Tribunal de Contas vinculado ao Poder Legislativo o exercício do controle externo dos gastos públicos”.

A Constituição Federal de 1988 ampliou de sobremaneira as competências do Tribunal de Contas da União, naquilo que Luiz Henrique Lima aponta ser “sem paralelo, combinando atribuições judicantes com instrumentos típicos das Auditorias Gerais”.⁵

Marçal Justen Filho,⁶ por sua vez, destaca que o Tribunal de Contas exerce o controle externo “especialmente na modalidade de fiscalização. Essa é uma atribuição que, em tese, pode enquadrar-se no âmbito tanto do Poder Judiciário quanto do Legislativo. Veja-se que a atividade do Tribunal de Contas é, quanto à sua natureza, muito mais próxima da função de controle reservada constitucionalmente para o Judiciário”.

Sobre o fato de o Tribunal de Contas da União estar disciplinado no mesmo capítulo da Constituição Federal que trata do Poder Legislativo, bem como o uso da expressão “auxílio” do primeiro para o segundo no exercício do controle externo, Gilmar Mendes destaca que:

O auxílio exercido pelos Tribunais de Contas ao Parlamento não implica dizer que estas Cortes sejam meras auxiliares ou subordinadas ao Poder Legislativo. Convém fazer a distinção entre órgão que exerce auxílio e órgão auxiliar. Com efeito, os Tribunais de Contas exercem competências constitucionais próprias, elencadas nos incisos do art. 71 da

¹ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 3.

² LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo... Op. Cit.* p. 11 e 13.

³ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo... Op. Cit.* p. 13. O autor destaca que nos países germânicos o sistema dos Tribunais de Contas não possui poderes jurisdicionais.

⁴ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 1205.

⁵ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo... Op. Cit.* p. 19.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 1205.

Constituição Federal, cujo exercício é feito de forma independente, não estando sujeitas à revisão do parlamento. [...]

Por outro lado, é necessário salientar também que os Tribunais de Contas não integram o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário, *ex vi* do disposto nos arts. 44, *caput*, 76 e 92, respectivamente.⁷

Sobre a função do Tribunal de Contas, Marcus Abraham⁸ aponta que,

Cabe ao Tribunal de Contas atuar na fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, incluindo aí os seus Poderes e as respectivas entidades da administração direta ou indireta, alcançando os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além de pessoas físicas ou jurídicas, que, mediante convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos, apliquem auxílios, subvenções ou recursos repassados pelo Poder Público.

De acordo com Luiz Henrique Lima,⁹ as funções do Tribunal de Contas se desdobram em: a) função fiscalizadora (“compreende as ações relativas ao exame e à realização de diligências, auditorias e outras atividades de fiscalização”),¹⁰ b) função opinativa (no caso da emissão do Parecer Prévio), c) função judicante (promover o julgamento de mérito das matérias cuja Constituição lhe atribui competência, não podendo ser substituído pelo Poder Judiciário na função, nem em sede de revisão de julgamento), d) função sancionadora (condenar, com a observância do devido processo legal, tanto agentes públicos quanto pessoas jurídicas sob sua jurisdição em casos de comprovada irregularidade), e) função corretiva (impondo obrigações de fazer e não fazer, com a possibilidade de expedição de medidas cautelares), f) função consultiva (respondendo a consultas formuladas pelos agentes públicos e emitindo “parecer sobre regularidade de despesas, por solicitação de Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização”),¹¹ g) função informativa (prestando informações sobre as atividades de sua competência ao Poder Legislativo de todas as esferas, à Justiça Eleitoral, ao Ministério Público, a órgãos e entidades do Poder Executivo, também de todas as suas esferas, bem como ao cidadão e a sociedade em geral), h) função ouvidora (recebendo

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. (Série IDP – Linha Doutrina). p. 1683/1684. Gilmar Mendes cita expressamente a decisão do Supremo Tribunal Federal constante da ADI nº 4.190-MC para fundamentar seu ponto de vista sobre a não subordinação ou vinculação do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo.

⁸ ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 361.

⁹ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo... Op. Cit.* p. 96-100.

¹⁰ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo... Op. Cit.* p. 96.

¹¹ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo... Op. Cit.* p. 98.

denúncias realizadas por cidadão, partido político, associação civil ou sindicato; representação feita pelo órgão de controle interno de cada Poder; representação sobre irregularidades na condução de licitações ou contratos administrativos), e i) função normativa (poder regulamentar inerente a organização interna e de processos sob sua jurisdição, como a elaboração de Regimento Interno).

No que diz respeito à competência, conforme se extrai do artigo 71 da Constituição Federal (que trata das competências do Tribunal de Contas da União), destacamos a competência para emissão do Parecer Prévio das contas anuais apresentadas pelo chefe do Poder Executivo e competência para o julgamento das contas anuais dos demais gestores públicos, a competência para julgar as contas de gestão, podendo aplicar sanções, bem como realizar inspeções e auditorias nas unidades dos três Poderes da Administração Pública federal, assim como a possibilidade de sustar atos e eventualmente contratos administrativos.

Como a Constituição Federal determina a aplicação do princípio da simetria aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios (onde estes últimos existirem), citamos como exemplo o TCE-PR para comparação das competências das cortes (previstas no artigo 75 da Constituição do Estado do Paraná), que são quase idênticas às do TCU, com a ressalva que se referem à jurisdição exercida sobre os Poderes e órgãos do Estado e dos municípios.

Para Bruno Dantas e Frederico Dias,

no nosso ordenamento jurídico, os Tribunais de Contas são peças fundamentais para o aprimoramento de nossas instituições políticas, contribuindo, dessa forma, com a construção de uma gestão fiscal mais responsável e com a formação de um ambiente de maior confiança para as contas públicas — fatores essenciais para o desenvolvimento econômico, a estabilidade institucional e o amadurecimento democrático do país.¹²

Já para José Maurício Conti,

É inegável a importância dos tribunais de contas, verdadeiros guardiões do erário, sendo os órgãos que mais direta e intensamente atuam para evitar o mau uso dos recursos que são de toda a sociedade e financiam o Estado, o que justifica plenamente a atenção que se deve dar ao tema. Especialmente nos dias atuais, em que afloraram casos graves de corrupção e diversas formas de desvios de conduta

¹² DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. O TCU está para a lei de responsabilidade fiscal assim como o STF está para Constituição Federal. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado; ALLEMAND, Luiz Claudio; ABRAHAM, Marcus (Orgs.). *Responsabilidade fiscal: análise da Lei Complementar nº 101/2000*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016. p. 118.

em matéria financeira, além do já antigo e recorrente desperdício por incompetência e má gestão, para o que os tribunais de contas também têm colaborado para coibir e corrigir.¹³

As premissas fixadas pela Constituição Federal de 1988 permitiram que fossem fixadas competências complementares ao Tribunal de Contas em diversas legislações, como a Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades), Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos, atualmente revogada pela Lei nº 14.133/21, a qual conferiu competências para os Tribunais de Contas atuarem em procedimentos licitatórios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e, em especial, a Lei Complementar nº 101/00, que instituiu normas sobre a responsabilidade na gestão fiscal, conforme se demonstrará.

3 O papel do Tribunal de Contas na Lei de Responsabilidade Fiscal

A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impactou na atividade dos Tribunais de Contas, reforçando as competências que já haviam sido ampliadas pela Constituição Federal de 1988.

Weder de Oliveira destacou o impacto da LRF em relação ao controle externo: “os tribunais de contas mobilizaram-se intensamente, desenvolvendo trabalhos de orientação, manualização, treinamento, regulamentação e fiscalização como possivelmente não realizavam há muitos anos — trabalho imprescindível para viabilizar o alcance de seus objetivos, em cada esfera da federação”.¹⁴

Bruno Dantas e Frederico Dias apontam que “a gestão fiscal será acompanhada pelos Tribunais de Contas, cujas funções têm natureza preventiva e fiscalizadora”,¹⁵ complementando que:

as Cortes de Contas, a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram alçadas à condição de grandes provedoras de informações sobre a gestão pública, vez que a elas compete verificar o seu cumprimento. Nesse sentido, a lei valorizou a função fiscalizatória do Tribunal de Contas, dando-lhe a atribuição de ser o guardião da LRF.

Entre as competências exercidas pelo Tribunal de Contas na fiscalização das disposições da LRF, muito se destaca o controle das despesas com pessoal, vez

¹³ CONTI, José Mauricio. *A luta pelo direito financeiro*. São Paulo: Blucher, 2022. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/a-luta-pelo-direito-financeiro> p. 189. Acesso em: 14 jul. 2025.

¹⁴ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. v. 1. p. 703.

¹⁵ DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. *O TCU está para a lei de responsabilidade fiscal... Op. Cit.* p. 114.

que essa é a maior modalidade de despesa pública dos Estados e Municípios. Assim, cabe às Cortes de Contas exercer a fiscalização dos Poderes e órgãos autônomos na forma dos preceitos transcritos nos artigos 18 a 23 da lei.

Na parte da prestação de contas, disciplinada pelos artigos 56¹⁶ a 58 da LRF, sendo disciplinada a apresentação das contas do Poder Judiciário da União e dos Estados (§1º, I e II, do artigo 56), bem como o parecer sobre as contas dos próprios Tribunais de Contas (comissão mista do Congresso Nacional e respectivas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais — §2º do artigo 56).

Dessa forma, podemos afirmar que desde a edição da LRF a efetivação das fiscalizações previstas no disposto no artigo 70 da Constituição Federal passou a ter atuação preponderante do Tribunal de Contas frente ao Poder Legislativo, e entendemos que a razão disso ocorre tanto em face da tecnicidade das matérias de direito financeiro, quanto da alta capacidade técnica dos servidores e membros dos Tribunais de Contas brasileiros, além de instrumentos processuais que permitem a atuação célere destes, como as medidas cautelares nos processos de controle externo.

4 A celeridade do controle externo do Tribunal de Contas por meio de medidas cautelares

Em relação ao momento da realização, no âmbito do controle externo da Administração Pública realizado pelos Tribunais de Contas, ainda prevalece no Brasil o chamado controle posterior dos atos de gestão, ou seja, a fiscalização se dá após a execução ou consumação da despesa pública.

Porém, a ampliação do controle social exercido diretamente pelo cidadão forçou a mudança do tempo do exercício da fiscalização dos Tribunais de Contas, tornando-os cada vez mais presentes no momento da execução da despesa pública, nas formas concomitantes e preventiva (ou prévia), pois a sociedade exige a rapidez do controle e não tolera a morosidade dos processos, sejam judiciais, controladores ou administrativos.

Nesse sentido, as medidas cautelares expedidas pelos Tribunais de Contas, nas mais diversas matérias sob sua competência, ganham mais importância.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, as medidas cautelares estão disciplinadas no artigo 276 de seu Regimento Interno, enquanto — por exemplo — no Tribunal de Contas do Estado do Paraná as medidas cautelares estão disciplinadas no artigo 53 da Lei Complementar Estadual nº 113/05 (Lei Orgânica do TCE-PR), assim enunciado:

¹⁶ O *caput* do artigo 56 da LRF previa que a apresentação das contas anuais do chefe do Poder Executivo incluiria as contas dos chefes do Poder Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, porém este texto normativo foi declarado inconstitucional pelo STF por ocasião do julgamento da ADI nº 2.324/DF.

Art. 53. O Tribunal poderá solicitar incidentalmente e motivadamente, aos órgãos e Poderes competentes a aplicação de medidas cautelares definidas em lei, ou determinar aquelas previstas no Regimento Interno, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Código de Processo Civil.

Somando-se aos dispositivos legais, o Supremo Tribunal Federal (em decisão publicada em 16.03.2021) reafirmou a possibilidade da adoção de medidas cautelares pelo Tribunal de Contas, ao suspender liminar do TJMT que havia suspenso o exercício do poder geral de cautela pelo TCE-MT no julgamento da SL nº 1.420/MT, cujo Relator foi o Ministro Luiz Fux, com a seguinte fundamentação:

Com efeito, como foi inclusive referido na decisão impugnada, o Supremo Tribunal Federal assentou entendimento de que os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para determinar medidas cautelares — inclusive a indisponibilidade de bens — necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e à prevenção de graves lesões ao erário, nos seus processos de fiscalização.

A decisão do STF destaca a importância das Cortes de controle externo na fiscalização dos atos e contratos administrativos, bem como na execução orçamentária da receita e despesa pública, ressaltando o papel de destaque atribuído pela LRF ao Tribunal de Contas na matéria financeira.

Atualmente se destacam no âmbito dos Tribunais de Contas as decisões cautelares envolvendo licitações e contratos administrativos, que na prática esvaziaram do Poder Judiciário o controle dos procedimentos licitatórios, com a atuação do controle externo sendo estimulada inclusive pelo fato de não se exigirem custas e despesas processuais no processo controlador.

Logo, podemos afirmar que as medidas cautelares no âmbito dos Tribunais de Contas são a mais expressiva forma do controle externo prévio da Administração Pública, pois podem impedir a ocorrência de desvio de finalidade de atos administrativos, uso indevido do dinheiro público e de danos ao erário.

5 (Um) novo conceito de Tribunal de Contas?

Se atualmente os trabalhos de fiscalização desenvolvidos tanto pelo Tribunal de Contas da União quanto pelos Tribunais de Contas subnacionais contam com reconhecimento e aprovação da sociedade, tal chancela levou alguns anos para ocorrer após a promulgação da Constituição de 1988.

Durante algum tempo as Cortes de Contas foram chamadas por alguns pejorativamente de “tribunais de faz-de-conta” (conforme apontou Edilberto Pontes Lima)¹⁷ em face da pouca compreensão das atividades realizadas pelos Tribunais de Contas.

Por outro lado, Carlos Ari Sundfeld¹⁸ sustenta que “a partir do início dos anos 2000, o TCU acentuou o movimento de autoexpansão, usando interpretações jurídicas criativas, procurando ampliar o alcance das normas sobre sua jurisdição”.¹⁹

O que Carlos Ari Sundfeld definiu como um movimento de autoexpansão, em Edilberto Pontes Lima fazemos a leitura do que seria uma reação institucional para as críticas até então feitas às Cortes de Controle Externo:

[...] muitos Tribunais de Contas, em especial o TCU, reorganizaram fortemente sua maneira de atuar: realizaram concursos públicos, passaram a fiscalizar de maneira concomitante, buscaram agilizar os prazos para julgamentos de contas e começaram a usar com frequência o poder geral de cautela, suspendendo licitações que continham irregularidades.²⁰

E a denominada autoexpansão do TCU, que em nossa visão buscava fortalecer a fiscalização da atividade financeira do Estado, acabou por gerar a crítica de que a atuação dos Tribunais de Contas estava apresentando “algo indevidamente político na atuação dos controladores”,²¹ e que a ampliação do controle realizado pelos Tribunais de Contas seria uma fonte de paralisia e ineficiência, desencorajando os administradores públicos em promover soluções inovadoras ou criativas,²² uma das razões que deu origem ao termo “apagão das canetas”.²³

¹⁷ Vide LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 280. Referido termo pejorativo é transcrito pelo autor ao retratar o período em que a crítica geral concebia os Tribunais de Contas como “órgãos de mero adorno, com efetividade nas suas ações de controle”.

¹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo: o novo olhar da LINDB*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 17.

¹⁹ No mesmo sentido, Carlos Ari Sundfeld e André Rosilho, ao abordarem o fortalecimento institucional do Tribunal de Contas da União, apontam que “há indícios de que, na prática, esteja se transformando numa espécie de justiça administrativa de ofício” (SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Orgs.). *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade*. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020. p. 11).

²⁰ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso... Op. Cit.* p. 280.

²¹ Destacamos que tal crítica não se limitava apenas aos Tribunais de Contas, mas também ao Ministério Público, conforme destacou Carlos Ari Sundfeld (*Direito administrativo... Op. Cit.* p 25-28).

²² Conforme destaca Sandro Rafael Matheus Pereira no artigo “Apagão das canetas”, *inovação e controle externo: o que os gestores têm a dizer?*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-21/matheus-pereira-inovacao-controle-externo>. Acesso em: 14 jul. 2025.

²³ O “apagão das canetas” é o fenômeno em que o gestor público fica com medo de decidir em face de possíveis penalizações, pois havia se criado uma errônea presunção de suspeita de ilegalidade de todo o ato administrativo. A origem da expressão é atribuída ao Ministro do TCU Bruno Dantas.

Em 2018 foi publicada a Lei nº 13.655/18,²⁴ que incluiu, no Decreto-Lei nº 4.657/1942, “disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do Direito Público”, lei pela qual — apesar de críticas por parte de membros do TCU quando de sua publicação²⁵ — entendemos que indiretamente reconheceu uma esfera própria de atuação para os Tribunais de Contas, denominada como “esfera controladora”, em diferenciação às esferas administrativa e judicial.

Chegamos ao ponto em que é quase possível afirmar que o Tribunal de Contas seria um Quarto Poder (teoria refutada por Gilmar Mendes),²⁶ pois tanto a Constituição de 1988 quanto a redação atual da LINDB reforçaram o papel das Cortes de Controle Externo, o que nos permite conceituar atualmente o Tribunal de Contas como a entidade controladora superior, independente e autônoma, que tem como principal função fiscalizar a legalidade do uso de recursos públicos pelos Poderes e entidades da Administração Pública direta ou indireta, ou ainda o particular que faça uso de tais recursos.

Diante dessa nova roupagem, além do controle de legalidade de atos administrativos, também sobressai o controle de constitucionalidade realizado pelo Tribunal de Contas, cuja importância foi recentemente reconhecida pelo STF.

6 Controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas e o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal

É de conhecimento geral da comunidade do direito constitucional e do direito administrativo que, desde 1963 — por meio da Súmula nº 347²⁷ —, o Supremo Tribunal Federal reconhecia a possibilidade de os Tribunais de Contas exercerem o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos no âmbito de suas competências.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 se debateu se a Súmula nº 347 teria sido recepcionada pela ordem constitucional vigente, com tal

²⁴ A “reação” por parte da doutrina ao que se chamou de “excesso do controle” teve como ponto de partida uma discussão acadêmica que culminou com a apresentação de um anteprojeto de lei que incluía dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, visando a garantir segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, efetivada com a publicação da Lei nº 13.655/18. A redação base do projeto de lei que culminou com a Lei nº 13.655/18 foi elaborada pelos Professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, sendo apresentada ao Congresso Nacional pelo então Senador Antonio Anastasia, atualmente Ministro do TCU, conforme menciona Carlos Ari Sundfeld (*Direito Administrativo... Op. Cit.* p. 11-12).

²⁵ Conforme se extrai de artigo da autoria de Ana Pompeu, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-18/presidente-ministros-tcu-pedem-temer-vete-lindb>. Acesso em: 29 set. 2023.

²⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso... Op. Cit.* p. 1684.

²⁷ “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”.

discussão chegando ao Supremo Tribunal Federal, com dois julgamentos recentes que destacamos.

Em 2021, no julgamento conjunto dos Mandados de Segurança (MS) nºs 35.410, 35.490, 35.494, 35.498, 35.500, 35.812, 35.824 e 35.836 (todos relatados pelo Ministro Alexandre de Moraes), a linha adotada pelo voto relator era no sentido de que qualquer forma de controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas seria usurpação de competências do Supremo Tribunal Federal:

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 consequente 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.

[...] Haveria nessa hipótese inaceitável subversão constitucional, pois o texto constitucional não prevê essa competência jurisdicional ao Tribunal de Contas da União, que, igualmente, não se submete às regras de freios e contrapesos previstas pela Constituição Federal ao Supremo Tribunal Federal para interpretar seu texto (legitimidade taxativa, pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, quórum qualificado para modulação dos efeitos, quórum qualificado para edição de súmulas vinculantes, entre outros), e que acabam por ponderar, balancear e limitar esse poder.

A questão foi pacificada em 2023, no julgamento do Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 25.888/DF (relator Ministro Gilmar Mendes), que reconheceu a compatibilidade da Súmula nº 347 com o controle difuso de constitucionalidade, porém vedando ao Tribunal de Contas a realização do controle abstrato da constitucionalidade de normas:

[...] 5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas — caso imprescindível para o exercício do controle externo — a possibilidade de afastar (*incidenter tantum*) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS nº 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961).
6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto

à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS nºs 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824).

6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas [...]

Conforme se observa, o entendimento do STF permite aos Tribunais de Contas considerarem inconstitucional norma e afastar sua aplicação em casos concretos; por outro lado, o relator, Ministro Gilmar Mendes, assentou “[...] a impossibilidade da realização, pelo Tribunal de Contas, de controle abstrato de constitucionalidade”.

Destaque-se também a afirmação de que todo órgão deve observar as decisões da Corte Suprema, pois “[...] não incorre em usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal o órgão (jurisdicional ou não) que cumpre e faz cumprir a jurisprudência desta Corte em dada matéria”, reforçando a possibilidade de uso do controle difuso de constitucionalidade pelas autoridades com poder decisório.

Porém, antes da atualização da tese por trás da Súmula nº 347 pelo STF, já entendíamos que dentro das competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas se permitia a realização do controle, não apenas da constitucionalidade, mas também da legalidade, já no nascedouro das leis, ou seja, durante a tramitação de processos legislativos.²⁸

Tal forma de controle de constitucionalidade já é uma realidade na atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, com a experiência se demonstrando verdadeiro *case* de sucesso para outras Cortes de Controle Externo adotarem similar procedimento, não havendo que se falar em usurpação de competências do Poder Judiciário ou do próprio Poder Legislativo, desde que o objeto do controle exercido pelo Tribunal de Contas guarde pertinência com o conteúdo do artigo 70 da Constituição Federal.

7 Controle externo de processos legislativos: uma nova forma de controle prévio de constitucionalidade e legalidade – a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Conforme demonstrado, a Constituição Federal outorgou plenos poderes ao Tribunal de Contas para realizar o controle externo da Administração Pública na forma do artigo 70 e 71 do texto constitucional.

²⁸ SBERZE, André. Intervenção do Tribunal de Contas do Estado em projeto de lei que afronta a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal: caso prático de ativismo controlador?. *Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 2021. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/79>. Acesso em: 14 jul. 2025.

Há que destacar que, dentro do controle de atos administrativos, a Constituição Federal não definiu a extensão do ato administrativo, porém os conceitos teóricos do Direito Administrativo nos permitem enquadrar os processos legislativos como atos administrativos complexos, pois estes envolvem necessariamente a manifestação de mais de uma autoridade para produzirem efeitos.

Logo, entendemos que é possível o controle externo de processos legislativos, quando demonstrados vícios de constitucionalidade e legalidade nas matérias deles constantes, conforme os exemplos a seguir.

7.1 Processo nº 469.140/18: suspensão da tramitação de projeto de lei municipal que afrontava o artigo 169 da Constituição Federal e parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Já foi demonstrado²⁹ que, ao menos no âmbito do Estado do Paraná, é fato corriqueiro os municípios não cumprirem voluntariamente as vedações estabelecidas pelo parágrafo único do artigo 22 da LRF, quando extrapolado o limite prudencial da despesa com pessoal, o que pode estar levando o TCE-PR a uma nova forma de controle prévio da constitucionalidade e legalidade dos atos de gestão, conforme demonstraremos.

Em 2018 foi protocolada perante o Tribunal de Contas do Estado do Paraná denúncia de cidadão, autuada sob o nº 469.140/18, o qual informava a Corte de Contas o trâmite do Projeto de Lei Complementar nº 018/2018, de autoria do Poder Executivo do Município de Fazenda Rio Grande, cujo objetivo era criar 52 cargos comissionados na estrutura no quadro de servidores da Prefeitura Municipal.

Conforme constou da denúncia, no momento da apresentação do referido projeto de lei, o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo estava extrapolado e, acaso fosse aprovada a referida proposta, causaria um impacto anual superior a R\$2,8 milhões no orçamento municipal, sendo requerida a expedição de medida cautelar, determinando a suspensão da tramitação do projeto de lei.

²⁹ Auditorias do TCE-PR revelaram ser fato corriqueiro as Prefeituras do Estado do Paraná não cumprirem as vedações do parágrafo único do artigo 22 da LRF, ainda que devidamente alertadas pelo Tribunal de Contas. SBERZE, André. *A fiscalização do cumprimento das restrições do artigo 22 da lei de responsabilidade fiscal pelos tribunais de contas: análise da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. 2023. 85f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.

O Relator do processo, Conselheiro Ivens Szchoerper Linhares, por meio do Despacho nº 1.008/18,³⁰ expediu medida cautelar bivalente: determinou à Câmara Municipal de Fazenda Rio Grande que suspendesse a tramitação do Projeto de Lei nº 018/2018 no estado em que se encontrava e ao Prefeito de Fazenda Rio Grande que se abstinhasse de sancionar o Projeto de Lei, caso este já tivesse sido recebido do Poder Legislativo, sob pena de responsabilização solidária dos gestores, devido à flagrante ofensa ao disposto no artigo 22, parágrafo único, II, da LRF.³¹

Foi adotado como fundamento para a concessão da medida cautelar o fato de que o Município de Fazenda Rio Grande havia encerrado o exercício de 2017 com despesa total de pessoal no índice de 57,03% da Receita Corrente Líquida, estando devidamente alertado pelo TCE-PR que havia ultrapassado o limite de 54% determinado pela LRF, e também foi fundamento da decisão a competência outorgada ao Tribunal de Contas para a fiscalização das normas de responsabilidade fiscal, atribuída pelo artigo 59 da LRF.

Necessário reconhecer que a decisão do TCE-PR no sentido de intervir na tramitação de um projeto de lei, tanto em referência à atividade legislativa quanto executiva (sanção) foi ousada, porém não foi objeto de recursos no âmbito controlador nem pela Câmara de Vereadores nem pelo Prefeito do referido Município.³²

Além da ofensa à legalidade (no caso, vedação expressa a dispositivo da LRF), também foi apontada na decisão ofensa direta ao artigo 169 da Constituição Federal. Ou seja, a cautelar expedida pelo TCE-PR evitou a criação de uma lei municipal claramente inconstitucional.

7.2 Processo nº 536.585/19: outro caso de suspensão da tramitação de projeto de lei por ofensa ao artigo 169 e parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Em 2019, por meio de decisão cautelar em Representação proposta por Vereadora (autuada sob o nº 536.585/19), o TCE-PR suspendeu a tramitação de

³⁰ Conforme destacado no link: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/cautelar-suspende-criacao-de-cargos-comissionados-em-fazenda-rio-grande/6137/N#:~:text=Sess%C3%A3o%20do%20Pleno%20do%20TCE%20PR%2C%20presidida%20pelo%20conselhe&text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20do%20Estado%20do,do%20Projeto%20de%20Lei%20Complementar%20n%C2%BA%2018/2018>. Acesso em: 14 jul. 2025.

³¹ Tal decisão cautelar foi homologada de forma unânime pelos integrantes do Pleno do TCE-PR por meio do Acórdão nº 1.810/18-TP, o qual ratificou parcialmente o Despacho nº 1.008/18, mantendo a determinação expressa para que o Prefeito se abstinhasse de sancionar o Projeto de Lei nº 018/2018.

³² Intimado da medida cautelar determinada pelo TCE-PR, o Prefeito de Fazenda Rio Grande informou que vetou o Projeto de Lei Complementar nº 018/2018, e que o fez por meio da solicitação de 9 dos 13 vereadores daquela casa legislativa, os quais mantiveram o veto quando de sua apreciação.

projeto de lei do Município de Uraí, com base no artigo 59 da LRF, por meio do Despacho nº 1.150/19, também de lavra do Conselheiro Ivens Szchoerper Linhares, e que foi homologado no Acórdão nº 2.673/19-TP, assim ementado:

Representação. Projeto de Lei, que visa à criação de cargo público. Município em Alerta prudencial de despesas com pessoal expedido por este Tribunal, no período de apuração encerrado em 30.06.2019. Contrariedade ao art. 22, parágrafo único, inciso II, da Lei de Responsabilidade fiscal. Ratificação de medida cautelar que determinou a imediata suspensão da tramitação do Projeto de Lei nº 008/2019 enquanto perdurar o alerta de 95% de despesas de pessoal.

Observa-se que neste processo o motivo que determinou a suspensão da tramitação do projeto de lei também foi a ofensa ao artigo 169 da Constituição Federal e ao parágrafo único do artigo 22 da LRF, que impõe vedações referentes a cargos públicos aos Poderes e órgãos, quando ultrapassado o limite prudencial da despesa com pessoal.

Mais uma vez se impediu, naquele momento — por meio de decisão cautelar do Tribunal de Contas —, a criação de uma lei municipal flagrantemente inconstitucional, com a decisão sendo destaque no *site* do TCE-PR.³³

Além desses exemplos, o TCE-PR tem atuado em casos cujo procedimento legislativo foi deficiente, determinando cautelarmente a chefes do Poder Executivo a implementação de leis com inconstitucionalidades.

7.3 Processo nº 363.109/20: suspensão da aplicação de lei cujo processo legislativo não observou os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Complementar nº 173/20

Em 2020, por solicitação da 7ª Inspeção de Controle Externo do TCE-PR, foi requerida a suspensão da aplicação de Lei estadual (cujo objeto era a organização de benefícios da carreira de servidores das universidades públicas estaduais do Paraná) que teria sofrido irregularidades na tramitação de projeto de lei que a precedeu, em especial no fato de o estudo de impacto orçamentário financeiro apontar economia de recursos, quando na realidade havia elevação da despesa com pessoal.

³³ Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-suspende-tramitacao-de-projeto-de-lei-na-camara-municipal-de-urai/7235/N>. Acesso em: 14 jul. 2025.

Para agravar a situação, o projeto de lei fora aprovado com substitutivo apresentado pela Assembleia Legislativa, sem análise das secretarias de Estado competentes, ofendendo a regra constitucional da competência, aprovado e convertido em Lei (nº 20.225/20) um dia antes da entrada em vigor da LC nº 173/20, que impôs diversas restrições aos entes públicos durante o período da pandemia da Covid-19, com restrições para evitar o aumento de despesa com o funcionalismo.

Referido substitutivo — convertido na lei questionada — criou os seguintes benefícios à carreira dos servidores: gratificação de responsabilidade acadêmica (GRA) e concessões de funções acadêmicas (FA) em número superior ao previsto em lei.

Por intermédio do Despacho nº 584/20-GCFC, foi determinado que o Estado do Paraná se abstivesse de praticar quaisquer atos relacionados à implementação da lei estadual. Referida decisão interlocutória foi parcialmente reformada após a oposição de embargos de declaração, que delimitou a vedação da implementação de alterações nos benefícios que não impactavam no combate à pandemia (conforme constam das decisões do Despacho nº 642/20-GCFC e Acórdãos nºs 1.287/20-TP e 1.199/20-TP).

Durante a instrução do processo, a referida lei estadual foi revogada, porém restou constatado pela unidade técnica do TCE-PR que, durante o tempo de vigência da norma, a decisão cautelar controladora não foi cumprida, importando em aumento de despesas durante período vedado (inclusive, a LC nº 173/20 teve constitucionalidade reconhecida pelo STF), o que culminou com a irregularidade das contas e aplicação de multa administrativa aos responsáveis, conforme determinação contida no Acórdão nº 3.525/24-TP.³⁴

Nesse caso, o Tribunal de Contas considerou que, ainda que lei estadual questionada tenha sido revogada, esta produziu efeitos durante o período de vigência, os quais acarretaram elevação irregular da despesa com pessoal das universidades públicas do Estado do Paraná.

7.4 Processo nº 245.864/25: representação contra projeto de lei que ofenderia decisão de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal

Recentemente, em abril de 2025, foi proposta representação (autuada no Processo nº 245.864/25), em que controlador interno denunciou inconstitucionalidade

³⁴ Ante o exposto, VOTO pela PROCEDÊNCIA da presente Tomada de Contas Extraordinária, a fim de julgar irregulares as contas, nos termos do art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei Orgânica nº 113/2005 e imputação da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “f”, do mesmo regramento, em face dos Srs. Sérgio Carlos de Carvalho (UEL), Julio Cesar Damasceno (UEM), Miguel Sanches Neto (UEPG) e Fabio Hernandes (Unicentro), em razão da implementação da Gratificação de Responsabilidade Acadêmica (GRA), prevista na Lei Estadual nº 20.225/2020 e pelo descumprimento da determinação deste Tribunal de Contas, nos termos da fundamentação supra.

em projeto de lei municipal que visava a alterar os requisitos para nomeação do ocupante da função gratificada de controlador do município, em que foi requerido o reconhecimento da ilegalidade do referido projeto de lei e a expedição de medida cautelar para evitar a exoneração do atual ocupante da função com “base em norma inconstitucional”, indiretamente apontando o atual entendimento do STF sobre a criação e ocupação de cargos e funções comissionadas da Administração Pública, fixados no Tema 1010 de Repercussão Geral.

Nesse caso, não foi expedida cautelar suspendendo a tramitação do projeto de lei, mas foi determinado ao município em questão que apresentasse cópia integral da proposição, sua justificativa e fase atualizada da tramitação, que, devidamente respondida pela entidade, informou da aprovação, sanção e publicação da lei municipal decorrente do referente processo legislativo, cabendo destacar que o processo continua em trâmite na data de conclusão deste artigo.

Em comum entre os processos citados se verificaram as alegações de ofensas diretas à Constituição Federal — em especial ao artigo 169 — e a diversos artigos da LRF, em especial àqueles que tratam das despesas com pessoal, enquanto, no último caso analisado, questiona-se a criação de lei que contraria decisão em repercussão geral, ou seja, sobre a interpretação da Constituição.

Ainda que as decisões em controle externo de processos legislativos já proferidas pelo TCE-PR possam ser consideradas como exemplos de ativismo controlador,³⁵ a prática tem demonstrado que o fim buscado é a defesa da supremacia da Constituição, o que deve ser o norte para a atuação dos Tribunais de Contas, não havendo que se falar em ilegalidade na forma do procedimento.

8 Conclusão

O Tribunal de Contas foi fortalecido com a Constituição Federal de 1988 e teve na Lei de Responsabilidade Fiscal um arcabouço normativo que lhe permite efetivar o controle externo estabelecido no artigo 70 do texto constitucional, de maneira mais proativa e efetiva que o Poder Legislativo, em especial por meio das medidas cautelares à disposição das Cortes de Controle Externo.

Além disso, a discussão sobre a possibilidade de os Tribunais de Contas realizarem o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos foi pacificada pelo STF por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 25.888/DF, com

³⁵ Podemos definir o ativismo controlador como a atividade decisória praticada pelos Tribunais de Contas que expande de maneira proativa a interpretação da Constituição Federal e das normas de direito público em favor do interesse social, impondo condutas e abstenções aos seus jurisdicionados, em se tratando de matérias de sua competência (conceito extraído de artigo de nossa autoria, disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/79>).

o Supremo Tribunal Federal reconhecendo a possibilidade do controle de constitucionalidade pelas Cortes de Contas no caso concreto, vedando a realização do controle concentrado.

Em paralelo a isso, o TCE-PR vem adotando uma linha de controle externo dos processos legislativos, tanto no aspecto da constitucionalidade quanto da legalidade de proposição de lei, a partir de denúncias e representações de cidadão, controlador interno, parlamentar e da própria unidade de auditorias da Corte.

Os casos trazidos neste artigo demonstraram que, na maioria das vezes, a atuação cautelar do TCE-PR impediu que projetos de leis eivados de gritantes inconstitucionalidades ganhassem vida no ordenamento jurídico, evitando o uso irregular de recursos públicos. Também restou demonstrado que, no caso em que ocorreu o descumprimento da cautelar do TCE-PR, as contas dos responsáveis foram reprovadas, com aplicação de multas a estes.

Ainda que a forma do controle externo nestes casos esteja ocorrendo de maneira proativa em relação à atuação clássica dos Tribunais de Contas, entendemos que o controle externo dos processos legislativos não ofende a Constituição Federal, nem usurpa competências do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, vez que, de maneira eficaz, o TCE-PR tem garantido a prevalência da Constituição Federal e das leis nacionais de finanças públicas em face de proposições claramente inconstitucionais, revelando uma nova forma de controle externo aos demais Tribunais de Contas brasileiros.

External Control of Legislative Processes: A New Role for the Court of Auditors in the Control of Constitutionality and Legality

Abstract: This article presents case studies conducted by the Paraná State Audit Court (TCE-PR) in which external oversight of legislative processes was carried out at the municipal and state levels, with the issuance of precautionary measures suspending both the processing of bills and the application of the law in question. It also analyzes the role of the Audit Court today, particularly the constitutionality and legality review that should be exercised by the Audit Courts according to the current position of the Federal Supreme Court. Finally, it demonstrates how the external oversight of legislative processes carried out by the TCE-PR has been effective in preventing the passage of laws with clearly unconstitutional content, serving as a success story for other Brazilian Audit Courts.

Keywords: Court of Auditors. External Control. Constitutionality Control. Legislative Process.

Referências

- ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- CONTI, José Mauricio. *A luta pelo direito financeiro*. São Paulo: Blucher, 2022. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/a-luta-pelo-direito-financeiro>.

DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. O TCU está para a lei de responsabilidade fiscal assim como o STF está para Constituição Federal. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado; ALLEMAND, Luiz Claudio; ABRAHAM, Marcus. *Responsabilidade fiscal: análise da Lei Complementar nº 101/2000*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2015.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. (Série IDP – Linha Doutrina).

OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. v. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PEREIRA, Sandro Rafael Matheus. “Apagão das canetas”, inovação e controle externo: o que gestores têm a dizer?. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-21/matheus-pereira-inovacao-controle-externo>. Acesso em: 14 jul. 2025.

POMPEU, Ana. *Presidente e ministros do TCU pedem a Temer que veto mudanças na LINDB*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-18/presidente-ministros-tcu-pedem-temer-vete-lindb/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

SBERZE, André. *A fiscalização do cumprimento das restrições do artigo 22 da lei de responsabilidade fiscal pelos tribunais de contas: análise da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. 2023. 85f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.

SBERZE, André. Intervenção do Tribunal de Contas do Estado em projeto de lei que afronta a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal: caso prático de ativismo controlador?. *Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 2021. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/79>. Acesso em: 14 jul. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo: o novo olhar da LINDB*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Orgs.). *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade*. São Paulo: Almedina, 2020.

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

SBERZE, André. Controle externo de processos legislativos: um novo papel do Tribunal de Contas no controle de constitucionalidade e legalidade. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 81-99, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.04.DF
