

# **O CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE OS ACORDOS INTERNACIONAIS CELEBRADOS PELO BRASIL: Implicações processuais e internacionais sobre os Organismos Internacionais-partes.**

*Rosana Laura de Castro Farias Ramires<sup>1</sup>*

## **Palavras-chave:**

Tribunal de Contas. Controle Externo. Acordos Internacionais. Imunidade Organizações Internacionais.

## **Resumo**

O presente artigo trata acerca dos limites da competência do TCU para fiscalizar a gestão de recursos públicos destinados ao financiamento do custeio das atividades fins e meios de organismos internacionais, a esses repassados pelo governo brasileiro através da União, em razão de acordos internacionais em geral, e em especial de cooperação técnica, tendo em vista a imunidade de jurisdição de que gozam esses organismos internacionais, o princípio constitucional internacional da não intervenção e os limites impostos pela Convenção de Viena sobre tratados à invalidação, suspensão ou alteração do teor dos tratados fora dos quadrantes por ela delimitados.

Trata-se de um tema crítico e atual diante dos recorrentes casos de processos de Representação e de Tomada de Contas apreciados pelo TCU sobre a matéria, bem como diante da inexistência de uma posição pacífica do TCU sobre o limite e alcance da mencionada imunidade desses organismos, bem como diante das repercussões inerentes decisões do TCU acerca de irregularidades nas relações externas travadas pelo Brasil envolvendo recursos públicos nacionais.

---

<sup>1</sup> Doutoranda e Mestre em Direito do Estado com concentração em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior de Direito Constitucional de São Paulo, Especialista em Direito e Controle Externo pela Fundação Getúlio Vargas. Consultora Técnico-Jurídica de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Palestrante e Docente em Cursos de Pós Graduação *Lato Sensu* em Direito Constitucional, Direito Administrativo e Processo Administrativo, Gestão do Erário, Gestão e Controle Patrimonial no Setor Público, e Gerenciamento de Projetos, nas Instituições ICAP, UNIPÓS, UFMT, e em Cursos Preparatórios para Concurso. Acadêmica Fundadora e Diretora Administrativa da Academia Matogrossense de Direito Constitucional.

## 1. INTRODUÇÃO

A interação das instancias nacionais com a realidade internacional em que o Estado a que pertecem é parte trata-se de um processo irreversível que incita desafios não apenas à lógica de como se compreendem e se articulam os ordenamentos nacional e internacional, mas também à lógica e dinâmica processual aplicada pelas instancias nacionais nos feitos que lhe competem processar e julgar. Essa interação atinge também os órgãos de controle tal como o são os Tribunais de Contas, em especial, o TCU quando considerada a atuação interancional da União em nome da República Federativa do Brasil (artigo 21, I, II, III, da CRFB).

A necessidade de maior integração do TCU à lógica e especificidades das relações interancionais decorre tanto do fato de que relações internacionais travadas pelo Brasil podem demandar a participação dos Tribunais de Contas para sua consecução, como ocorre com a Agenda 30 da ONU<sup>2</sup>, como também decorre do fato de que muitos acordos interancionais demandam o aporte de recursos nacionais para a sua implementação, recursos esses que integram o conceito nacional de receita e de despesas públicas, susceptíveis de controle da legalidade, da legitimidade e da economicidade de sua gestão, pelos Tribunais de Contas.

Nessa senda, são correntes os processos de fiscalização e de controle acerca de atos internacionais praticados pela União, no exercício da competência constitucional de funções afetas à soberania da República Federativa do Brasil, julgados pelo TCU. Nesse rol destacam-se, para os fins ora propostos, as ações fiscalizatórias voltadas a examinar a norma aplicável na implementação das ações dos organismos em projetos financiados exclusivamente com recursos nacionais (Decisão 178/2001 e os Acórdãos 946/2004 e 1918/2004, todos do Plenário), bem como as ações fiscalizatórias do TCU acerca da delimitação da natureza dos atos administrativos suscetíveis de serem objeto de termos de cooperação celebrados com organismos internacionais (Acórdão n.º 1339/2009 - TCU – Plenário).

---

<sup>2</sup>Segundo informativo expedido pelo TCU, “cabe às EFS avaliar os sistemas de monitoramento, incluindo, a preparação dos governos para a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), realizar auditorias de desempenho em programas e políticas que contribuam para o alcance dos objetivos, ser modelo de transparência e *accountability*, bem como avaliar e dar suporte à implementação do ODS 16, que trata da Paz e da Justiça e instituições eficazes”. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha O TCU e os objetivos de desenvolvimento sustentável: objetivos para transformar nosso mundo. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-tcu-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel.htm>. Acesso em: 05 jul. 2018).

No bojo desses processos, o TCU firmou basicamente dois entendimentos. O primeiro no sentido de que “é possível a aplicação de normas próprias dos organismos cooperantes<sup>3</sup>, desde que se harmonizem com a legislação interna (o que é verificado pelos chamados exames de convergência de normas licitatórias)<sup>4</sup>”. O segundo entendimento foi no sentido de que “na execução de projetos de cooperação técnica internacional financiados exclusivamente com recursos orçamentários da União, não autorizam que a contraparte externa efetue, no interesse da Administração demandante, o desempenho de atribuições próprias dos órgãos públicos, nas quais não haverá transferência de conhecimento por parte do organismo internacional executor ou em que a assessoria técnica de um ente externo é dispensável”, bem como de que “as “revisões substantivas” aos atos complementares de cooperação técnica internacional não podem descaracterizar a definição original dos projetos pactuados, devendo-se promover, quando necessárias alterações de maior impacto qualitativo, a elaboração de um novo ajuste, como meio de facilitar o acompanhamento da execução dos projetos e a avaliação de seus resultados (...)”<sup>5</sup>.

Preocupado, pois, com a possibilidade dos acordos de cooperação internacional constituírem “mecanismo de fuga às regras de contratação e de gestão de recursos que devem ser observadas pelos entes públicos”, em ambos os casos, o TCU expediu determinações que afetaram não apenas os termos de futuras tratativas internacionais do Brasil com a ONU, UNESCO e outros organismos internacionais, como também implicou na obrigação do governo brasileiro alterar os termos de acordos vigente, atingindo, assim, direitos e obrigações dos respectivos organismos internacionais sem que, contudo, tais entidades tivessem participado da discussão acerca da legalidade ou não dos termos e acordos dos quais faziam parte.

Essa específica atuação do TCU sobre atos internacionais que envolvem despesas públicas suportadas com recursos nacionais, suscita, no mínimo, as seguintes questões que se pretende tratar no presente artigo: Há um dever constitucional ou internacional de que se garanta aos Organismos internacionais partes o direito à ampla

---

<sup>3</sup> Acerca de manuais dessa natureza, confira-se o Manual do PNUD. (ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Manual de Execução Nacional de Projetos. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acao\\_informacao/internacional/pnud/PNUD%20-%20Manual%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Nacional%20de%20Projetos.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acao_informacao/internacional/pnud/PNUD%20-%20Manual%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Nacional%20de%20Projetos.pdf). Acesso em: 10 jul. 2018).

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1339/2009 - TCU – Plenário. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarReIVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=16551>. Acesso em: 10 jul. 2018.

<sup>5</sup> Ibidem.

defesa e ao contraditório nos processos de controle externo de acordos internacionais de que façam parte, perante o TCU? Na hipótese de não observância desses direitos e considerando a sistemática internacional de celebração, vigência, suspensão e extinção dos tratados internacionais, quais os reflexos das recomendações e determinações do TCU sobre a invalidade de acordos internacionais para os respectivos Organismos internacionais partes que não são parte nos processos de controle externo por ele apreciados?

Minha tentativa de resposta enfrenta três temas. Em *primeiro* lugar, o caráter nacional das competências fiscalizatórias do TCU sobre os atos internacionais praticados pela União federal. Em *segundo* lugar, os limites e possibilidades de sujeição de organismos internacionais como parte em processos de controle externo sobre atos e acordos internacionais. Essa segunda parte procura responder à indagação se os reflexos das decisões do TCU nesse âmbito justificariam, ao menos, a consideração desse organismos internacionais na qualidade de terceiro interessado. Discute-se, assim, o sentido e alcance da incidência do princípio do contraditório e da ampla defesa, nos termos em que fixados pelo STF por meio da Súmula Vinculante n. 03<sup>6</sup>, e sua aplicabilidade aos processos de controle externo que envolvam análise de repasse de recursos nacionais a organismos internacionais por força de tratados por eles celebrados com o Brasil. Em terceiro lugar, as condições de eficácia e efetividade interfuncional de decisões do TCU que consideram ilícitos acordos internacionais que envolvem repasses financeiros a organismos internacionais, tendo em conta as disposições da Convenção de Viena sobre direito dos tratados, que regem a validade ou invalidade de um acordo internacional.

A conclusão sintetiza os argumentos centrais do trabalho. Aponta, por um lado, a contribuição da jurisprudência do TCU para o avanço dos estudos em matéria de interrelação dos ordenamentos nacional e internacional, bem como para o aperfeiçoamento da transfiscalização dos recursos públicos, a par dos já conhecidos movimentos de transconstitucionalismo e de transjudicialização dos conflitos, por outro, aponta que a inserção das ações fiscalizatórias do TCU em acordos internacionais não pode olvidar os organismos internacionais como parte interessada no objeto fiscalizado, sendo o principal desafio conceber a domesticação de nulidades afetas a atos iminentemente internacionais, em detrimento da lógica da Convenção de Viena sobre

---

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 3. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1191>. Acesso em: 10 jul. 2018.

Tratados. Encerra elegendo a atuação dos Tribunais de Contas por meio de auditorias como as respostas mais adequadas para a solução do impasse que se instaura diante de irregularidades na gestão de recursos públicos repassados pelo governo brasileiro a organismos internacionais dos quais é parte.

## **2. A COMPETÊNCIA E O CARÁTER NACIONAL DO CONTROLE DO TCU SOBRE ATOS E ACORDOS INTERNACIONAIS CELEBRADOS PELO BRASIL.**

Os repasses de recursos a organismos internacionais, seja a título de financiamento do referido organismo por força das obrigações inerentes ao *status* de Estado-membro, seja por força de termos de cooperação que preveem o pagamento de taxas de administração e de repasses para o custeio de atividades meio e fim objeto da avença internacional, insere-se no conceito geral de gestão de receita e de despesas públicas. Esses repasses encontram fundamento tanto em normas nacionais (artigo 4º, 49, I e artigo 84, VIII, todos CRFB), quanto nas respectivas normas internacionais de constituição desses organismos internacionais.

O controle da legalidade, da legitimidade e da economicidade de todos os atos de gestão envolvendo recursos públicos encontra-se afeto ao âmbito de competência dos Tribunais de Contas, conforme se depreende do disposto no artigo 71 da CRFB<sup>7</sup>.

Assim, os repasses de recursos realizados pelo Brasil, por meio da União, aos organismos internacionais de que faz parte ou com os quais mantém acordos de cooperação internacional encontram-se, em teses, sujeitos à fiscalização dos Tribunais de Contas, de modo que esses repasses não promovem a internacionalização do erário. Importa dizer, não há alteração da natureza jurídica dos recursos repassados aos organismos internacionais, pelo que a apropriação desses recursos pelas mencionadas entidades não afasta a jurisdição do TCU.

---

<sup>7</sup> Nas palavras do próprio TCU, “Enquanto que o Egrégio Supremo Tribunal Federal é o guardião da constituição, o TCU, por expressa delegação do poder constituinte originário, tem a missão de zelar pelo erário; ou seja, o TCU é o guardião do erário”. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial 01489820101, Relator: Aroldo Cedraz, Data de Julgamento: 03/04/2018, Segunda Câmara).

Esse controle exercido se trata de um controle de caráter nacional, pois, embora ainda não haja um consenso acerca do caráter nacional das competências do TCU no âmbito interno – a justificar por parte dele a uniformização de entendimentos fiscais por parte dele em detrimento dos demais Tribunais de Contas e a justificar a avocação de competência para solução de conflitos de competência entre os Tribunais de Contas estaduais<sup>8</sup> – os atos internacionais celebrados pela União que envolvam a realização de despesas públicas, se tratam de atos inerentes à soberania da República Federativa do Brasil, de repercussão nacional e não apenas federal, no âmbito dos órgãos e servidores da União.

Nesse sentido, analogamente, é que o STF já decidiu, em matéria de isenção tributária, que apesar da regra do artigo 151, III, da CRFB, de que apenas quem tem poder de tributar detém simétrico poder de isentar, “a República Federativa do Brasil, ao exercer o seu *treaty-making power*, estará praticando ato legítimo que se inclui na esfera de suas prerrogativas como pessoa jurídica de direito internacional público, que detém – em face das unidades meramente federadas – o monopólio da soberania e da personalidade internacional<sup>9</sup>”, pelo que, conclusivamente, “nada impede, portanto, que o Estado Federal brasileiro celebre tratados internacionais que veiculem cláusulas de exoneração tributária em matéria de tributos locais”, restando, assim, descaracterizada a existência de uma isenção heterônoma, vedada pelo art. 151, III, da Constituição.

Desse mesmo modo, quando a União celebra acordos internacionais que envolvem repasse de recursos financeiros nacionais à organização internacional pactuante, utiliza-se de seu *treaty-making power*, razão pela qual a atuação do TCU nessa seara é uma atuação nacional e não apenas federal, com repercussões internacionais diretas e imediatas.

### **3. LIMITES E POSSIBILIDADES DE SUJEIÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS CELEBRANTES DE ACORDOS COM O BRASIL AO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCU.**

---

<sup>8</sup> RAMIRES. Rosana Laura de Castro Farias. Tese de Doutorado em fase de qualificação.

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 655766, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 19/12/2011, publicado em DJe-025, divulgado em 03/02/2012, publicado em 06/02/2012.

Em regra, todas as pessoas que tem o dever de prestar contas, pelo fato de utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos, encontram-se sujeitas à ação fiscalizatória e controladora dos Tribunais de Contas (artigo 70 e 71, I e II, CRFB). De igual modo, as pessoas que recebem recursos repassados, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres (artigo 71, VI, CRFB).

Nesse mesmo rol de legitimados passivos encontram-se as pessoas que “derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” (artigo 71, II, parte final, CRFB).

Para além desses, também as pessoas admitidas ao quadro de pessoal dos entes federados se encontram sujeitas à ação dos Tribunais de Contas, na qualidade de terceiros interessados, na medida em que seus atos admissionais demandam a confirmação de sua legalidade por esses Tribunais (artigo 71, III, CRFB).

À luz desse quadro constitucional de delimitação dos sujeitos de direito subordinados à atuação fiscalizadora dos Tribunais de Contas, se poderia concluir, *prima facie*, que os Organismos Internacionais que celebram acordos com o Estado brasileiro e, por força desses acordos, recebem recursos nacionais se enquadrariam no conceito de pessoas que tem o dever de prestar contas aos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes afirma que “dada a natureza pública dos recursos que manejam<sup>10</sup>”, “(...) os organismos internacionais que utilizem recursos federais, bem como empresas supranacionais, organizações não-governamentais, também submetem-se a esse dever”.

Todavia, entendemos que essa previsão constitucional deve ser lida contextualmente à luz dos demais dispositivos constitucionais que disciplinam as relações internacionais brasileiras. Dentre eles, o artigo 4º, IX, que prevê o princípio da não intervenção, o artigo 49, inciso I, que disciplina a competência do Congresso Nacional para resolver sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional) e o artigo 84, inciso VIII, que disciplina a competência do presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

---

<sup>10</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. Revista de Informação Legislativa. Câmara dos Deputados. Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999, p. 174.

Some-se a esse contexto normativo nacional as disposições internacionais que reforçam a regra da não intervenção, da reciprocidade de tratamento, e do respeito à soberania nacional e à interdependência institucional, entre as quais interessa-nos as Convenções de Viena sobre relações diplomáticas (1961) e consulares (1963), promulgadas no Brasil pelos Decretos 56.435/1965 e 61.078/1967, pois fixam que as pessoas e bens ali indicados detêm prerrogativas e imunidades. Mais precisamente, em relação as decisões do TCU sob análise, a ONU e os órgãos a ela vinculados também são dotados de imunidade, conforme disposto no Decreto 27.784/1950, e na Convenção sobre Privilégios e Imunidade das Agências Especializadas das Nações Unidas (Decreto 52.288/1963). Essa imunidade foi, inclusive, reconhecida pelo STF em sede de repercussão geral no RE1034840 RG<sup>11</sup>.

Se por força da imunidade processual de que são dotados os organismos internacionais não se submetem à jurisdição dos Estados que lhes são partes, é de se questionar a validade e os limites de efetividade das decisões do TCU que determinam a interrupção de acordos internacionais por considerá-los ilegítimos ou ilegais, dada a flagrante violação aos princípios constitucionais e direitos internacionais ao contraditório e à ampla defesa.

O próprio TCU já reconheceu a imunidade processual de organismos internacionais a processos de sua competência. Trata-se do Acórdão 10012/2016 – Segunda Câmara), proferido nos autos da Tomada de Contas Especial (TCE) n. 026.903/2012-1, instaurada pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República contra o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquent - Ilanud e as Sras. Karyna Batista Sposato e Paula Renata Miraglia, ambas ex-Diretoras Executivas em razão da impugnação parcial da prestação de contas dos recursos repassados por conta do Convênio nº 032/2005-

---

<sup>11</sup> EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ORGANISMO INTERNACIONAL. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS ONU. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO PNUD. CONVENÇÃO SOBRE PRIVILÉGIOS E IMUNIDADES DAS NAÇÕES UNIDAS DECRETO 27.784/1950. CONVENÇÃO SOBRE PRIVILÉGIOS E IMUNIDADES DAS AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS DAS NAÇÕES UNIDAS DECRETO 52.288/1963. ACORDO BÁSICO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA COM AS NAÇÕES UNIDAS E SUAS AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS DECRETO 59.308/1966. IMPOSSIBILIDADE DE O ORGANISMO INTERNACIONAL VIR A SER DEMANDADO EM JUÍZO, SALVO EM CASO DE RENÚNCIA EXPRESSA À IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO EM PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1034840 RG, Relator(a): Min. Luiz Fux, julgado em 01/06/2017, DJe-143, divulgado em 29-06-2017, publicado em 30-06-2017).

FNCA/SNPDC/S DH/PR, Siafi nº 541165, firmado entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Ilanud, com o objetivo de capacitar 600 juízes, promotores e defensores públicos que atuam nas Varas da Infância e da Juventude.

A despeito das irregularidades ali consignadas, a 2ª Câmara do TCU não a conheceu dessa Tomada de Contas e decidiu, *in litteris*:

9.1. arquivar o presente processo, sem julgamento do mérito, em face da imunidade de jurisdição de que goza o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente - Ilanud, assim como as Sras. Karyna Batista Sposato e Paula Renata Miraglia, pelos atos praticados no exercício do cargo de diretora-executiva do Ilanud;

9.2. dar ciência ao Ministério da Justiça sobre o teor da presente decisão, para que adote, na qualidade de órgão executor do Acordo de Cooperação celebrado entre o governo brasileiro e o Ilanud, as providências que considerar cabíveis, em face do disposto no art. 7º do Decreto nº 2.151, de 19 de fevereiro de 1997, bem como na 22ª seção da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas;

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, para o Ilanud e para as responsáveis<sup>12</sup>.

Assim, é compreensível porque organismos internacionais que geriram recursos nacionais a eles repassados não foram inseridos como parte responsável nos autos processos de responsabilização, em sede controle externo, em que se discutiam ora os limites materiais e formais de contratações com recursos nacionais por organismos internacionais, por força de acordos de cooperação técnica considerados legítimos pelo TCU ((Decisão 178/2001 e os Acórdãos 946/2004 e 1918/2004, todos do Plenário), ora as hipóteses em que “a parceria deixa de ser legítima, por não haver amparo jurídico para a celebração dos atos de cooperação, independentemente do regime de execução aplicável (ou seja, de o organismo internacional observar a legislação nacional ou seus procedimentos próprios)” (Acórdão n.º 1339/2009 e Acórdão n.º. 1336-18/16, ambos TCU – Plenário)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 10012/2016 – Segunda Câmara. Relator: Raimundo Carreiro. Processo n. 026.903/2012-1. Tomada de Contas Especial. Data da sessão: 06/09/2016. Número da ata 32/2016.

<sup>13</sup> Não se olvida, porém, que o TCU já afastou a imunidade de jurisdição, reconhecendo-se competente para apreciar questões relacionadas à gestão de recursos repassados a organismos internacionais pelo governo brasileiro. Nesse sentido, confira-se o Acórdão n. 6306/2016 Primeira Câmara (Embargos de

De fato, a Equipe de Auditoria não incluiu os organismos internacionais envolvidos no rol de responsáveis ou de interessados. No entanto, indiretamente, por via oblíqua, o TCU não observou a imunidade processual dos organismos internacionais, pois em tais processos de controle externo foram tomadas decisões e expedidas determinações aptas a afetarem diretamente os respectivos organismos internacionais envolvidos.

Para exame da hipótese, toma-se como referência de análise a decisão proferida pelo TCU nos autos da Representação TC 023.389/2007-1, proposta pela 6ª Secex do TCU contra a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação – SEB/MEC, a Agência Brasileira de Cooperação – MRE, a Secretaria de Controle Interno – MRE e a Secretaria de Educação Básica – MEC.

De acordo com o TCU, “a unidade valia-se de acordos de cooperação técnica internacional celebrados com o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e com a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) para intermediar a contratação de bens e serviços de natureza comum, além de outros produtos de demanda rotineira, em burla, assim, as regras licitatórias e de direito orçamentário e financeiro que regem as aquisições públicas<sup>14</sup>”.

Assim, o TCU considerou ilícitos os acordos de cooperação técnica financiados exclusivamente com recursos internos para “atender a necessidades corriqueiras da Administração Pública, sem qualquer sofisticação que pudesse justificar o envolvimento de organismos internacionais”, razão pela qual firmou o entendimento no sentido de que:

---

Declaração, Relator Ministro Benjamin Zymler), do qual se extraem, em suma, os seguintes entendimentos: “Competência do TCU. Convênio. Organização internacional. Recursos públicos. O TCU é competente para fiscalizar a aplicação dos recursos relativos a acordos de cooperação firmados entre a União e organismo internacional quando houver repasses de recursos federais. Responsabilidade. Convênio. Acordo de cooperação. Organização internacional. Imunidade de jurisdição. No âmbito dos acordos de cooperação técnica internacional em que são aplicados recursos da União, a responsabilização daqueles que praticaram atos irregulares não decorre de eventual função desempenhada por eles no organismo internacional cooperador, mas sim da condição de gestores de recursos públicos federais aplicados nos projetos, razão pela qual não incide a imunidade prevista no Decreto 27.784/1950, em especial a imunidade para responder a processos por atos por eles praticados. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 6306-36/16-1 - Primeira Câmara. Processo: 033.996/2011-3. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighlight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d32303436363031&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>. Acesso em: 12 jul. 2018).

<sup>14</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1339/2009 - TCU – Plenário. Op. Cit.

9.2.1. os acordos básicos de cooperação técnica internacional prestada ao Brasil não autorizam que a contraparte externa efetue, no interesse da Administração demandante, o desempenho de atribuições próprias dos órgãos públicos, nas quais não haverá transferência de conhecimento por parte do organismo internacional executor ou em que a assessoria técnica de um ente externo é dispensável, por se tratar de temas e práticas já de domínio público, demandados rotineiramente pela Administração, a exemplo da contratação de bens e serviços de natureza comum, usualmente disponíveis no mercado;

9.2.2. ainda que o projeto de cooperação internacional contemple, em sua globalidade, tanto atividades de efetiva assistência técnica como ações complementares, de caráter instrumental, apenas aquelas podem ser assumidas pelo organismo internacional cooperante, devendo as de caráter ordinário ser integradas ao projeto pela Administração Pública, valendo-se dos mecanismos institucionais próprios do regime jurídico administrativo;

9.2.3. no que se refere ao “Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica”, aprovado pelo Decreto Legislativo 11/1966 e promulgado pelo Decreto 59.308/1966, é da Administração o encargo de fornecer os recursos humanos e materiais de caráter instrumental necessários à execução dos projetos pactuados, devendo as hipóteses de cooperação previstas no art. I.3 desse acordo serem interpretadas em conjunto com as regras contidas em seus arts. IV.1 e IV.3<sup>15</sup>.

Ademais, considerou que tais acordos não podem ser complementados por atos internacionais posteriores que não sejam simetricamente aprovados pelo Poder Legislativo, pelo que, nesse pontou, firmou o entendimento de que:

9.2.4. as “revisões substantivas” aos atos complementares de cooperação técnica internacional não podem descaracterizar a definição original dos projetos pactuados, devendo-se promover, quando necessárias alterações de maior impacto qualitativo, a elaboração de um novo ajuste, como meio de facilitar o acompanhamento da execução dos projetos e a avaliação de seus resultados, bem como estimular, por parte da Administração Pública, uma mais acurada programação das ações a serem desenvolvidas em parceria com organismos internacionais.<sup>16</sup>

Em razão desses entendimentos firmados, o TCU expediu determinação à Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação para que adotasse as seguintes providências:

---

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem.

9.3.1. faça cessar as demandas (expressas em termos de referência, pedidos de compra ou qualquer outro instrumento requisitório) que tenham por objeto o atendimento de necessidades típicas da Administração, a exemplo da produção, impressão e distribuição de material para treinamentos; da organização de eventos, inclusive quanto ao fornecimento de transporte aéreo, hospedagem e alimentação para os participantes; da execução de serviços comuns, como revisão ortográfica e gramatical de textos e serviços gráficos; da aquisição de materiais de expediente e equipamentos de informática – entre outros fornecimentos intermediados pelo PNUD e pela UNESCO na execução dos acordos BRA/03/004 e 914BRA1095;

9.3.2. promova, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a adequação da estimativa de recursos dos projetos de cooperação internacional financiados pelo orçamento da União, em especial dos acordos BRA/03/004 e 914BRA1095, requisitando a devolução dos valores já transferidos aos organismos pactuantes mas ainda não utilizados e que seriam destinados a operações que, a exemplo das mencionadas no item anterior, devem ser realizadas pela própria unidade demandante, por se referirem a necessidades administrativas típicas, de fornecimento usual no mercado<sup>17</sup>.

Observe-se que são providências que importam em alteração substancial dos termos do acordo, inclusive com suspensão dos seus termos e com ordem de expedição de requisição de devolução de recursos públicos dirigida ao PNUD e à UNESCO.

Como se vê, a ordem do TCU de adoção tais providências foi expedida sem a correspondente concessão de oportunidade processual para que, no caso, o PNUD e a UNESCO se pronunciassem sobre a controvérsia, embora tais providências atinjam imediatamente o acordo do qual faziam parte. Nesse ponto, defende-se que houve violação ao disposto na Súmula Vinculante n. 03 do STF<sup>18</sup>, pois se tratava de processo de responsabilização (Representação), e não de processos de auditoria, acerca dos quais o Supremo Tribunal Federal reconheceu a dispensabilidade da garantia da ampla defesa e contraditório<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Súmula Vinculante n. 03: Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 3. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1191>. Acesso em: 10 jul. 2018).

<sup>19</sup> EMENTA Agravo interno em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Teto constitucional. Procedimento de fiscalização. Ausência de afronta à Súmula Vinculante nº 3 e aos postulados do contraditório e da ampla defesa. Verbas indenizatórias a serem excluídas do abate-teto. Horas extraordinárias não caracterizadas. Acumulação de funções. Subserviência ao teto remuneratório. Agravo interno não provido. 1. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que as deliberações do Tribunal de Contas da União, em sede de procedimento fiscalizatório, prescindem de observância aos postulados do contraditório e da ampla defesa, eis que inexistem litigantes. Ausência de precedentes. 2.

Cabia, pois, ao TCU, assegurar ao menos a participação dos organismos internacionais envolvidos, a despeito de suas imunidades processuais, na qualidade de terceiro interessado tanto apto a serem diretamente afetados pelas decisões, quanto aptos a ser afetados de forma indireta nas futuras tratativas com o Governo brasileiro, ou, então, se abster de emitir determinações que afetassem a relação jurídica da qual são partes.

Ademais, a adoção de tais providências foi expedida, ainda, sem a correspondente assecuração de participação do Presidente da República, não obstante seja esse o detentor da competência constitucional de firmar e rescindir acordos internacionais com referendo do Congresso Nacional.

A despeito de um possível juízo acerca da ocorrência ou não de *error in iudgando* pelo TCU dos termos em que firmou seu posicionamento quanto à matéria de fundo, o que se propõe é defender, entre outros pontos a seguir tratados, a necessidade de que se respeite a imunidade processual dos organismos internacionais<sup>20</sup>, evitando-se a emissão de ordens que os afetem por via obliqua, em violação a preceitos constitucionais e internacionais.

Importante destacar que o próprio TCU teceu considerações sobre a imunidade dos organismos internacionais no voto atinente ao caso sob exame considerações, registrando entendimento externado pelo Acórdão n. 2188/20007, no sentido de que a responsabilidade por irregularidades na gestão de bens públicos por organismos

---

Não caracterizada contraprestação por serviços prestados extraordinariamente, não há falar em verbas indenizatórias a serem excluídas do cálculo para efeitos de teto constitucional. 3. A acumulação de função comissionada com vencimento de cargo efetivo no âmbito de um mesmo órgão público deve estar em conformidade com o teto constitucional, consoante dispõe o art. 37, inciso XI, da Carta Magna. Precedentes. 4. A inexistência de argumentação apta a infirmar o julgamento monocrático conduz à manutenção da decisão recorrida. 5. Agravo interno não provido. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 32492 AgR, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 17/11/2017, DJe-276, divulgado em 30-11-2017, publicado em 01-12-2017).

<sup>20</sup> Não se olvida, porém, o crescente apelo à *accountability* por parte desses organismos internacionais. Nesse sentido: ANDERSON, Kenneth. *Accountability of International Organizations and Their Agents*. Disponível em: <http://opiniojuris.org/2010/09/16/legal-accountability-of-international-organizations-and-their-agents/>. Acesso em: 10 jul. 2018. PARISH, Matthew, *An Essay on the Accountability of International Organizations* (May 15, 2010). *International Organizations Law Review*, Vol. 7, No. 2, 2010. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1651784>. Acesso em: 11 jul. 2018. BROWN, L. David and Moore, MARK H., *Accountability, Strategy, and International Non-Governmental Organizations* (April 2001). Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper No. 7. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=269362>. Acesso em: 11 jul. 2018. EDWARDS, Michael. *NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance*. London: The Foreign Policy Centre, 2000. DAHL, Robert. "Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's View", in Ian Shapiro, Casiano Hacker-Cordon (Eds.), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, PP-19-36.

internacionais é responsabilidade exclusiva do órgão pública nacional, nos seguintes termos:

Com efeito, os atos complementares de cooperação usualmente contemplam cláusulas de “direitos, facilidades, privilégios e imunidades”. Essas cláusulas, por sua vez, são sustentadas em convenções internacionais específicas, como as citadas no texto (além do disposto no tratado constitutivo dos organismos, tratados esses de que o Brasil também é signatário, no caso da ONU e da UNESCO). Dessa forma, eventuais apurações de responsabilidade no âmbito dos projetos devem ter seu cabimento analisado cuidadosamente, quando disserem respeito à imputação de falhas à contraparte externa.

A iniciativa para o exame desse tema surgiu em decorrência do Acórdão 1610/2004-1ª Câmara, que determinou à unidade executora do Programa Fundescola que exigisse “que o PNUD recupere os bens extraviados [256 videocassetes, adquiridos pelo programa e que estavam sob guarda do fornecedor, até que o programa tivesse condições de recebê-los], ou restitua à conta do Programa Fundescola os valores equivalentes”. Após tratativas infrutíferas do MEC com o PNUD, a Procuradoria, nos autos Jurídica do FNDE encaminhou ao Tribunal pedido de orientações sobre que medidas adotar, “tendo em vista a imunidade do organismo internacional”. O pedido foi analisado no TC-013.526/2005-2, mas a questão da imunidade e suas implicações não chegou a ser enfrentada. Concluiu-se, na oportunidade, pelo descabimento da responsabilização do organismo internacional, sob o fundamento de que, na hipótese, a responsabilidade era exclusiva do órgão público executor do projeto, que não adotou as cautelas devidas quanto à guarda dos bens (Acórdão 2188/2007-1ª Câmara, relação 91/2007-Gab. Min. Valmir Campelo).

Esse destaque, porém, não teve o condão de refrear o teor e a extensão das determinações impostas, as quais, como dito, dirigiu-se indireta e implicitamente aos organismos internacionais envolvidos.

#### **4. A EFETIVIDADE DAS DECISÕES DO TCU SOBRE A IRREGULARIDADE DA GESTÃO DE RECURSOS NACIONAIS REPASSADOS AOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS.**

Nesse ponto, discute-se as condições de efetividade da determinação para que o governo brasileiro fizesse cessar as demandas de atividades meio e buscasse a restituição de valores referentes a essas demandas já repassados aos organismos

internacionais envolvidos, tendo em conta as disposições da Convenção de Viena sobre direito dos tratados, que regem a validade ou invalidade de um acordo internacional.

Com efeito, as normas regentes sobre a celebração, a alteração, a suspensão, e a extinção de tratados internacionais não preveem a declaração nacional (interna) de nulidade pelo próprio Estado-parte, como hipótese de incidência de quaisquer desses institutos aptos a afetar a relação internacional pactuada.

Desse modo, internacionalmente, a decisão do TCU acima analisada não apenas traz consigo problemas ínsitos à violação indireta da regra da imunidade processual e dos princípios do contraditório e da ampla defesa, como carece de efetividade imediata. Tal decisão, bem como outras da mesma natureza, não traz efeitos imediatos à relação jurídica estabelecida por força do acordo internacional firmado, salvo se o governo brasileiro, em cumprimento a ela, em razão da necessária obediência à lógica constitucional do controle externo a ele imposto e sobre ele exercido, se valesse dos mecanismos internacionais convencionados para suspender, alterar ou rescindir legitimamente o acordo internacional tido pelo TCU como ilícito.

No entanto, é importante distinguir a hipótese em que o TCU processa e julga a legalidade, a legitimidade e a economicidade desses repasses financeiros a organismos internacionais em processos de contas (prestação de contas ou tomada de contas) e em processos de responsabilização (Representações e Denúncias), da hipótese em que ele processa e julga tais matérias em processos de auditoria, pois em cada qual desses processos o Tribunal de Contas assume diferentes posições estratégicas de atuação com diferentes consequências e tipos de decisões.

Nesse sentido, como bem explica Dagomar Henriques Lima, baseado nas lições de Christopher Pollitt:

Segundo Pollitt et al. (1999, p. 105-108), a EFS pode atuar em quatro diferentes posições estratégicas (figura 1). Tradicionalmente os tribunais de contas atuam como juízes ou como auditores contábeis públicos. Na primeira posição, na qual emulam órgãos do Poder Judiciário, as EFS emitem decisões, julgamentos acerca da conformidade dos atos dos gestores às leis e regulamentos, impondo sanções contra condutas reprovadas pelas leis do Direito Administrativo do respectivo país. Na segunda posição, como auditor contábil, a EFS garante a fidedignidade das informações sobre a situação financeira e patrimonial das organizações públicas. Mais recentemente, as EFS passaram a atuar também como pesquisadores e como consultores administrativos. Na terceira posição, agindo como economistas e cientistas sociais, órgãos de controle realizam

avaliações que procuram revelar informações sobre os efeitos das políticas públicas.

Na quarta posição, de consultor administrativo, a EFS revisa procedimentos administrativos e recomenda medidas para aperfeiçoar o desempenho de organizações públicas e programas de governo. As posições estratégicas que podem ser assumidas pelas EFS diferem umas das outras e exigem grande flexibilidade da organização que pretende atuar em mais de uma posição ao mesmo tempo, especialmente se forem, simultaneamente, uma das posições tradicionais e uma das posições recentes. Esse é o caso do TCU.

(...)

A posição dominante do Tribunal de Contas da União é a de magistrado, no entanto, a Corte de Contas avança, por meio das auditorias de desempenho, em direção às posições de consultor administrativo e, de forma mais tímida, de cientista social. Nessas três posições usam-se critérios para a formação de um juízo de valor. No entanto, os critérios e as conseqüências dos julgamentos são de naturezas distintas. Isso provoca uma certa perplexidade interna quanto ao modo de conciliar procedimentos processuais criados para tratar do controle da legalidade, identificado com a auditoria tradicional e o julgamento de contas, com a necessidade de tratar auditorias de desempenho, identificadas com a responsabilização por desempenho, com a promoção da melhoria do desempenho dos programas de governo<sup>21</sup>.

Pois bem, é totalmente cabível que o TCU atue sobre acordos internacionais que envolvam repasses de recursos financeiros a organismos internacionais sem violar a imunidade processual destes e incidir em prática violadora dos princípios constitucionais internacionais que regem o Brasil, mediante a realização de auditorias de desempenho dos programas que fundamentam esses acordos e com a expedição de ordens com efeitos internos prospectivos à gestão brasileira.

Assim, defende-se a possibilidade de análise da legalidade, legitimidade e economicidade desses repasses financeiros a organismos internacionais em processos de auditoria, em que não se busca a responsabilização de agentes e a imediata cessação impositiva de atos praticados ou em execução.

## 5. CONCLUSÃO

---

<sup>21</sup> LIMA, Dagomar Henriques. Responsabilização por desempenho e controle externo da administração pública. Revista do Tribunal de Contas da União n. 111, jan/ abr 2008. Brasília, p. 35 - 42.

A atuação do Tribunal de Contas da União no controle de repasses financeiros efetuados pelo governo brasileiro a organismos internacionais consubstancia o exercício da competência nacional que esse órgão tem de fiscalizar as ações internacionais do governo brasileiro, praticadas pela União no exercício das competências constitucionais internacionais, que envolvam a gestão de recursos públicos e de contratação de pessoas.

Essa atuação fiscalizadora das relações internacionais constitui mais uma arena de profícuos debates acerca da pragmática inter-relação entre Estados e organismos internacionais, e de suas repercussões para a compreensão e aplicação de ambos os ordenamentos. Pode-se falar, assim, em um movimento de transfiscalização dos recursos públicos, vez que mesmo que repassados e geridos por organismos internacionais, o TCU acaba tendo sua competência atraída pela natureza original dos recursos nacionais e contribui para a própria *accountability* do organismo internacional receptor desses recursos.

Todavia, esse *accountability* por força da atuação do TCU sobre esses recursos encontra limites nos princípios constitucionais internacionais da não intervenção e do *treaty-making-power*, bem como nas regras internacionais que disciplinam a imunidade jurisdicional das organizações internacionais.

Os limites de incidência e de respeito a essa imunidade das organizações internacionais não tem encontrado uma posição assente em relação ao âmbito de atuação do TCU, motivo pela qual se colhe da jurisprudência do TCU que esse ora se abstém de julgar Tomadas de Contas que envolvam irregularidades de repasses ou de execução desses repasses financeiros, extinguindo-os sem julgamento de mérito, ora afasta a imunidade de jurisdição desses organismos internacionais, ora não atenta para essa regra jurídica e admite a discussão da matéria sem integrar esses organismos internacionais nos processos sob exame, na qualidade de terceiros interessados, e, mesmo assim, emite decisões aptas a afetar a relação jurídica em que eles se encontram inseridos por força da avença internacional celebrada, fiscalizada pelo TCU.

Nessa última hipótese, é necessário que o Tribunal de Contas da União ao menos assegure a participação dos organismos internacionais envolvidos, a despeito de suas imunidades processuais, na qualidade de terceiro interessado tanto apto a serem diretamente afetados pelas decisões, quanto aptos a ser afetados de forma indireta nas futuras tratativas com o Governo brasileiro, ou, então, se abster de emitir determinações que afetassem a relação jurídica da qual são partes, sob pena de nulidade de suas decisões por afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa, reconhecido

como incidente nos processos de controle externo, a teor do que se firmou como precedente na Súmula Vinculante 03 do STF.

Ademais, a adoção de tais providências foi expedida, ainda, sem a correspondente assecuração de participação do Presidente da República, não obstante seja esse o detentor da competência constitucional de firmar e rescindir acordos internacionais com referendo do Congresso Nacional.

Por fim, importante consignar que decisões dessa natureza, por desconsiderarem não apenas esses princípios e Súmula, mas também desconsiderarem a sistemática internacional de invalidação e revogação de acordos internacionais não encontram eficácia perante o cenário internacional e tendem a gerar um cenário de instabilidade institucional, na medida em que força o Poder Executivo a rever acordos internacionais fora de outros complexos contextos inerentes as relações exteriores, sob pena de assim não o fazendo ser multado ou se tornar inelegível em decorrência do juízo do TCU sobre suas contas ou valores a serem ressarcidos. Assim, desconsideram-se, sem a necessária ponderação da realidade internacional, obrigações internacionais assumidas que devem ser cumpridas de boa fé e na sua integralidade, salvo a ocorrência das hipóteses previstas na Convenção de Viena sobre direitos dos tratados que autorizem a suspensão ou alteração de sua obrigatoriedade.

Mais adequado seria que o TCU se valesse, por meio das auditorias de desempenho, da sua posição de “consultor administrativo e, de forma mais tímida, de cientista social<sup>22</sup>”, para promover a fiscalização dos repasses pelo governo brasileiro e da gestão pelos organismos internacionais de recursos nacionais para a consecução de objetivos bilateral ou multilateralmente pactuados.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

ANDERSON, Kenneth. Accountability of International Organizations and Their Agents. Disponível em: <http://opiniojuris.org/2010/09/16/legal-accountability-of-international-organizations-and-their-agents/>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 32492 AgR, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 17/11/2017, DJe-276, divulgado em 30-11-2017, publicado em 01-12-2017

---

<sup>22</sup> LIMA, Dagomar Henriques. Ob. Cit.

\_\_\_\_\_. RE 1034840 RG, Relator(a): Min. Luiz Fux, julgado em 01/06/2017, DJe-143, divulgado em 29-06-2017, publicado em 30-06-2017.

\_\_\_\_\_. Recurso Extraordinário 655766, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 19/12/2011, publicado em DJe-025, divulgado em 03/02/2012, publicado em 06/02/2012.

\_\_\_\_\_. Súmula Vinculante 3. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1191>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 10012/2016 – Segunda Câmara. Relator: Raimundo Carreiro. Processo n. 026.903/2012-1. Tomada de Contas Especial. Data da sessão: 06/09/2016. Número da ata 32/2016.

\_\_\_\_\_. Acórdão n. 6306-36/16-1 - Primeira Câmara. Processo: 033.996/2011-3. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d32303436363031&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>. Acesso em: 12 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Acórdão n.º 1339/2009 - TCU – Plenário. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=16551>. Acesso em: 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Cartilha O TCU e os objetivos de desenvolvimento sustentável: objetivos para transformar nosso mundo. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-tcu-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel.htm>. Acesso em: 05 jul. 2018).

\_\_\_\_\_. Tomada de Contas Especial 01489820101, Relator: Aroldo Cedraz, Data de Julgamento: 03/04/2018, Segunda Câmara.

BROWN, L. David and Moore, MARK H., Accountability, Strategy, and International Non-Governmental Organizations (April 2001). Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper No. 7. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=269362>. Acesso em: 11 jul. 2018.

DAHL, Robert. “Can International Organizations be Democratic? A Skeptic’s View”, in Ian Shapiro, Casiano Hacker-Cordon (Eds.), Democracy’s Edges, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, PP-19-36.

EDWARDS, Michael. NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance. London: The Foreign Policy Centre, 2000.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. Revista de Informação Legislativa. Câmara dos Deputados. Brasília a.

LIMA, Dagomar Henriques. Responsabilização por desempenho e controle externo da administração pública. Revista do Tribunal de Contas da União n. 111, jan/ abr 2008. Brasília, p. 35 - 42.

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Manual de Execução Nacional de Projetos. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso\\_informacao/internacional/pnud/PNUD%20-%20Manual%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Nacional%20de%20Projetos.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso_informacao/internacional/pnud/PNUD%20-%20Manual%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Nacional%20de%20Projetos.pdf). Acesso em: 10 jul. 2018).

PARISH, Matthew, An Essay on the Accountability of International Organizations (May 15, 2010). International Organizations Law Review, Vol. 7, No. 2, 2010. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1651784>. Acesso em: 11 jul. 2018.

RAMIRES. Rosana Laura de Castro Farias. Tese de Doutorado em fase de qualificação.