TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

REGIMENTO INTERNO — PODER REGULAMENTAR — FORÇA DE LEI

— Regimento Interno tem força de lei em matéria de competência regulamentar do Tribunal de Contas da União.

— Validade dos arts. 140 e 141 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União quanto a prazos de tomadas e prestações de contas.

— Rejeição do Parecer AGU-GQ 20.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Proc. 4.786/96

Grupo I — Classe VII — Plenário
TC-004.786/96-3
Natureza: Solicitação
Órgão: Secretaria de Economia e Finanças do Ministério do Exército — SEF/MEx
Interessado: Gen. Ex. Joubert de Oliveira Brízida, Secretário de Economia e Finanças
Ementa: Solicitação de prorrogação de prazo para apresentação dos processos de Tomadas e Prestações de Contas alusivas ao exercício de 1995. Questionamento jurídico acerca da compatibilidade entre os prazos regimentais para a apresentação de contas ao TCU em face do Parecer AGU GQ-20. Legitimidade do TCU para dispor sobre os referidos prazos. Superveniência da Instrução Normativa TCU nº 12, de 24.04.96. Deferimento da prorrogação pretendida, em relação às contas anuais do exercício de 1995. Arquivamento dos autos.

Examina-se expediente endereçado ao Exmo. Sr. Ministro-Presidente deste Tribunal, pelo Sr. Secretário de Economia e Finanças do Ministério do Exército (Of. N. 072 SCR/DAud), no qual, após expor as dificuldades que aquele Ministério está enfrentando para o pleno atendimento dos prazos estabelecidos no Regimento Interno deste Tribunal, relativos à apresentação das contas anuais das Unidades Gestoras a ele vinculadas, solicita a subsistência das datas-limites de 30 de junho para a remessa das Tomadas de Contas Anuais e de 31 de julho para a das Prestações de Contas Anuais.

2. Em seus argumentos, o signatário aduz que o Tribunal, em relação ao exercício de 1993, "reconheceu a impossibilidade de cumprimento dos prazos constantes do Regimento Interno dessa Corte de Contas e fixou em 29.06.94 e 31.07.94 as datas máximas para remessa das TCA/PCA pelos órgãos de Controle Interno" (Decisão nº 273/94-TCU-Plenário).

3. Outrossim, alega que consoante o Parecer nº GQ-20, de 22.06.94, da Advocacia Geral da União, "houve entendimento, à época, de que haviam sido restabelecidos os prazos assinalados no § 1º do art. 82 do Decreto-lei nº 200/67, de 22.02.67. Como não foi editado outro diploma legal que revogasse esse parecer, tudo indica não haver dúvidas de que ele continua vigendo. Daí as preocupações e o desejo de que subsistam as datas limites" retromencionadas.

4. Após acurado exame promovido pela 3ª SECEX, a Titular daquela Secretaria considera que os motivos que ensejaram a excepcional dilação de prazos, concedida em 1995, já

não podem mais ser alegados, "visto que o tempo decorrido parece suficiente para as acomodações que se fizeram necessárias. Subsiste, porém, a escassez de recursos humanos em áreas críticas, como a de Controle Interno, que infelizmente não pôde ser satisfatoriamente atendida pelo Governo Federal".

5. Em conclusão, propõe que o aludido expediente seja conhecido como solicitação de prorrogação de prazo para entrega das contas do Ministério do Exército ao TCU, para ser autorizado, em caráter excepcional, o pedido em apreço.

6. Ante o aparente conflito de natureza jurídica evidenciado pelo Sr. Secretário-Geral de Controle externo, às fls.7, foram os autos submetidos, por despacho do Sr. Chefe de Gabinete da Presidência (fls.7), ao exame da Consultoria-Geral, que, no mérito, assim se manifestou, *verbis*:

"(...)

6. Em se considerando que a audiência deste Órgão Consultivo se dá em virtude do questionamento jurídico acerca do confronto entre o teor do Parecer nº GQ-20, da AGU, e os prazos da remessa de processos de Tomadas e Prestações de Contas, estabelecidos, atualmente, nos arts. 146 e 147 do Regimento Interno do TCU, não adentraremos no mérito do pedido de prorrogação em si, haja vista que seu conhecimento e deferimento não se trata de matéria afeta a CONGER, situando-se em âmbito normativo do Tribunal, no qual se prevê as hipóteses de sua concessão. (ver item 10 infra).

7. O aludido Parecer já foi objeto de análise conclusiva, sob o aspecto da prevalência dos prazos fixados regimentalmente pelo Tribunal, a despeito das determinações dimanadas do art. 82, § 1º, do Decreto-lei nº 200/67 e do art. 153 do Decreto nº 93.872/86.

8. Nessa oportunidade, ensejada pela sugestão do eminente Sr. Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, tendo por escopo 'defender os prazos fixados nos *arts. 140 e 141' do Regimento interno do Tribunal em face* do PARECER nº AGU/PRO-01/94, constituiu-se o processo nº TC-012.726/94-0, do qual permitimo-nos reproduzir, no essencial, o conteúdo de nosso parecer nele emitido, tendo-o como bastante ao dilucidamento da questão que novamente se apresenta. Então vejamos:

2. Cuida-se de questão originalmente formulada pelo Sr. Secretário do Tesouro Nacional, junto à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional — PGFN, na qual aquela autoridade entende dispor de prazos mais dilatados para prestar contas a este Tribunal, que os prescritos nos artigos 140 e 141 do Regimento Interno/TCU, a teor do § 1º do art. 82 do Decreto-lei nº 200/67 e do art. 153 do Decreto nº 93.872/86.

3. Com vistas a dispensar tratamento uniforme, no âmbito do Poder Executivo, submeteu-se a matéria ao criterioso exame da douta Advocacia-Geral da União — AGU, sobrevindo o referido PARECER.

III

4. O nobre Consultor da União, Dr. Miguel Pró de Oliveira Furtado, em esmerada e didática peça jurídica, pretendeu dilucidar a questão atinente à competência deste Tribunal de Contas para fixar, via seu Regimento Interno, prazo para que se lhe prestem contas os órgãos da Administração Federal.

5. Para tanto, reduziu o tema às três seguintes indagações: 'a) a quem compete fixar prazos para a prestação de contas, que da Administração direta, que da Administração indireta; b) se é possível fazê-lo em Regimento interno; e c) se o TCU pretendeu alterar a legislação existente.' (*sic*).

6. Calcado em eméritos doutrinadores — notadamente os comentaristas da Carta Política de 1967, com a redação da Emenda nº 01, de 1969 — o ilustre parecerista traçou minudente paralelo conceitual entre a eficácia das normas regimentais, *stricto sensu*, e os comandos do Decreto-lei nº 200/67, do Decreto nº 93.872/86, bem como da Lei Orgânica do TCU — Lei nº 8.443/92; ofertando, por fim, conclusões, vazadas nos seguintes termos:

'41. À luz de todo o exposto, podemos dar resposta às questões propostas:

a) Embora não se trate de regra que, *a priori* constitua matéria reservada ao Legislativo,

compete ao Congresso Nacional, por via legislativa, fixar prazos para que a Administração federal preste contas ao Tribunal de Contas da União. Considerando que, hoje, há norma legal (art. 82, § 1º, do Dec.-lei n. 200, de 25.2.1967) de que se infere, indireta, mas claramente, pelo menos o prazo mínimo de que dispõe a Administração federal direta, e regra regulamentar expressa aplicável 'aos órgãos e entidades da administração indireta' (Dec. n. 93.872, de 23.12.86), não se aplica à Administração federal o prazo fixado no Regimento Interno do TCU.

b) Aliás, regimento interno — é ensinamento da Doutrina — não é via adequada para estabelecimento de regras jurídicas que não se refiram à própria entidade que pretende reger. Se previsto na Constituição federal, como o Regimento interno do TCU, mas tão-só em matéria própria de regimento interno, tem poder análogo ao das leis; e, finalmente,

c) Do texto do atual Regimento Interno do TCU pode inferir-se que o Tribunal pretendeu tão-somente editar regra complementar às disposições legais vigentes, para aplicar-se onde houver branco legal; portanto, *sem a menor pretensão de modificar regras legais preexistentes.*' (Grifamos)

IV

7. De fato, assiste razão ao Sr. Consultor quando afirma que este Tribunal não pretendera 'modificar regras legais preexistentes', quando da elaboração de seu Regimento interno.

8. O Tribunal de Contas da União ao editar seu Regimento interno o fez, *estritamente,* e é oportuno ressaltar, dentro dos limites da competência regulamentar que lhe fora conferida no artigo 3º de sua Lei Orgânica, *in vabis*:

'Art. 3º — Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em conseqüência, expedir atos e instruções normativas sobre matérias de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.'

9. Esse legítimo exercício de seu poder regulamentar não implicou, de forma alguma, outorga de poderes a atos normativos hierarquicamente inferiores, tal como é, *in casu,* o Regimento interno.

.....

13. A fixação dos prazos, aos quais aludem, respectivamente, os artigos 140 e 141 do Regimento interno vem ao encontro do novo rito processual exigido pelos preceitos introduzidos pela Lei nº 8.443 de 16.07.92, que veio revogar o então vigente Decreto-Lei nº 199/67 mormente ao considerar-se a redução no prazo destinado ao julgamento dos processos de tomadas e prestações de contas, tal como disposto no artigo 14 da referida Lei, como damonstraremos mais adiante.

14. Não se nos afigura, *permissa venia,* tenha havido invasão de esfera normativa superior, por parte dos aludidos dispositivos regimentais, porquanto cingidos, os mesmos, ao objetivo maior de acrescer à Lei nº 8.443/92 de comando concreto, visando colmatá-la naquele aspecto procedimental, com eficácia vinculativa plena, como deixa entrever o jurista Aos S. de Barros Jr., in 'Fontes do Direito Administrativo' (*apud* Hely Lopes Meirelles, *in* Direito Administrativo Brasileiro — Malheiros Editores — 17ª ed. p. 165), ed. p. 165), *verbis*:

'Os Regimentos, no entender dos mais autorizados publicistas se destinam a disciplinar o funcionamento dos serviços públicos, acrescentando às leis e regulamentos disposições de pormenor e de natureza principalmente prática'.

V

15. Isto posto, adentraremos em outra questão que se nos parece curial ao desate da matéria, qual seja: a compatibilidade dos prazos assinalados nos artigos 82 e 153, respectivamente do Decreto-lei nº 200/67 e Decreto nº 93.872/86, com aquele imposto, como limite máximo para julgamento de processos de prestações e tomadas de contas, ao Tribu-

nal de Contas da União, por força do artigo 14 da Lei nº 8.443/92.

16. É sabido que a questão de prazos para a apresentação de contas ao Tribunal é, de longas datas, objeto de incontáveis pedidos de prorrogação; que, em boa parte são acolhidos pelas deliberações de seus Colegiados, conforme vv. Decisões juntadas em anexo. (V. fls.).

.....

19. Por outro lado, o advento da multicitada Lei nº 8.443/92 implicou a delimitação de prazo à conclusão dos feitos submetidos ao TCU, como já se disse anteriormente, a teor do seu art. 14, a seguir reproduzido:

'Art. 14. O Tribunal julgará as tomadas ou prestações de contas até o término do exercício seguinte àquele em que estas lhe tiverem sido apresentadas.'

20. Em se considerando que a fase saneadora pela qual tramita a grande maioria dos processos, compreendendo atos interlocutórios de diligências, e eventuais reiterações; atos convocatórios processuais — citações e audiências prévias; e julgamento, propriamente dito, resulta clara, no âmbito deste Tribunal, a inexeqüibilidade do preceito mencionado, por ser demais exíguo aquele prazo.

.....

22. Assim sendo, parece-nos inerente ao órgão fiscalizador a competência precípua em matéria de fixação de prazos. Não há portanto, que se cogitar em controle sem prazos, sobretudo, em se considerando a premência de ordenar-se os trabalhos a serem desenvolvidos, por inquestionáveis razões de ordem metodológica, com vistas ao cumprimento do dispositivo inserto no prefalado artigo 14 de sua Lei Orgânica — Lei nº 8.443/92.

.....

24. Essa a razão por que se fez consignar no Regimento Interno tais prazos. Contudo o alcance externo de tais preceitos, com eficácia vinculativa aos Órgãos e Entidades jurisdicionadas ao Tribunal se concretizou com a edição da Instrução Normativa nº 06/94, de 08.06.94 (in D.O.U. de 14.06.94, p. 8543 — Seção 1), que, ao estabelecer normas de organização e apresentação de Tomadas e Prestações de contas, ratificou os aludidos prazos regimentais, a teor de seu art. 2º, abaixo transcrito:

'Art. 2º Salvo disposição legal ou regulamentar do Tribunal em contrário, os processos de tomada e prestação de contas deverão ser apresentados ao Tribunal no prazo máximo de cento e vinte dias contados da data do encerramento do correspondente exercício financeiro, exceto quanto às entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, que disporão de até cento e cinqüenta dias para a apresentação de suas contas.

Parágrafo único. O prazo de cento e cinqüenta dias, estabelecido no *caput* deste artigo é aplicável também às contas dos fundos administrados ou geridos por órgão ou entidade federal e às entidades que arrecadem ou gerenciem contribuições parafiscais.'

25. A esse propósito, cabe salientar a remissão que o Texto Constitucional faz, ao pontificar que o TCU exerce, "no que couber, as atribuições previstas no art. 96", na seguinte forma:

'Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.'

.....

Art. 96. Compete privativamente:

I — aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos.'

26. Afigura-se-nos oportuno, também, trazer à colação excerto de pesquisa por nós empreendida junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, visando subsidiar os estudos originados de Consulta formulada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, acerca da competência legislativa dos Tribunais de Contas, conforme se segue:

'Assim, a outorga de competência para dispor sobre as próprias atribuições judiciárias e

administrativas, de par com a de organizar suas secretarias e serviços auxiliares (CF, art. 96, I, *a* e *b*), necessariamente implicará no deferimento de iniciativa legislativa nessa matéria, na medida em que se trate de objetivos que exigem forma legal.

Reforçando esse entendimento, registra-se a apresentação ao Congresso Nacional, pelo Tribunal de Contas da União do Projeto de Lei nº 4.064, de 1989, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências (Diário do Congresso Nacional, 02.11.89, p. 12.979).

A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, ao examinar a propositura, sendo relator o Deputado Oscar Corrêa, concluiu quanto à iniciativa:

'À ausência de restrição expressa, é concorrente nos termos do artigo 61, *caput*, da Carta Magna. Embora o Tribunal de Contas não esteja ali contemplado, expressamente, sua equiparação a Tribunal superior, na forma prevista pelo art. 73, *caput*, combinado com o art. 96, II, da Lei Maior, confere-lhe o impulso legiferante em matéria afeta a sua organização interna, como é o caso.'

Nessas condições não há de falar em falta de competência, aos Tribunais de Contas, para a iniciativa de leis que tenham a ver com suas competências e economia interna.'

9. Acreditamos que os fundamentos expendidos em nosso parecer transcrito prestam-se a expungir quaisquer dúvidas acerca da validade dos prazos regimentais, fixados, respectivamente, nos arts. 146 e 147 do Regimento Interno/TCU. Ainda, por oportuno, salientamos que os mesmos foram consagrados na recém-editada Instrução Normativa/TCU nº 12, de 24.04.96 (*in* DOU de 30.04.96), que estabelece normas de organização e apresentação de Tomadas e Prestações de Contas e Rol de Responsáveis, em seu art. 2º:

'Art. 2º Salvo disposição legal ou regulamentar do Tribunal em contrário, a apresentação das tomadas e prestações de contas a que se refere o artigo anterior deverá ocorrer no prazo máximo de *cento e vinte dias*, contados da data do encerramento do correspondente exercício financeiro, exceto quanto às entidades da administração indireta, incluídas as fundações, as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal e as demais empresas controladas direta ou indiretamente pela União, englobando as encampadas ou sob intervenção federal, que disporão de até *cento e cinqüenta dias* para a apresentação de suas contas.

Parágrafo único. O prazo de *cento e cinqüenta dias* estabelecido neste artigo é aplicável também às contas dos fundos e instituições de que tratam os arts. 19, 20 e 22 desta Instrução Normativa, das entidades que arrecadem ou gerenciem contribuições parafiscais, bem como às contas nacionais das empresas supranacionais, nos termos do inciso V do art. 71 da Constituição Federal.' (Grifamos).

10. Salientamos, por fim, que, com relação ao mérito do pedido de prorrogação de prazo, se assim o acolher este Tribunal, a novel Instrução Normativa prevê sua autorização, em caráter excepcional, tal como se infere dos termos de seu art. 3º, inciso VI.

Assim, elevamos o feito à consideração da Insigne Presidência, para que dele tomando conhecimento, possa submetê-lo à deliberação do E. Tribunal Pleno, na forma sugerida pelo Sr. Secretário-Geral de Controle Externo, às fls. 07."

É o Relatório.

VOTO

07. Trata-se de expediente oriundo da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério do Exército — SEF/MEx, órgão central de Controle Interno daquele Ministério, no qual, após expor "as dificuldades para o atendimento dos prazos estabelecidos nos arts. 140 e 141 do Regimento Interno" deste Tribunal (atuais 146 e 147), manifesta o desejo de que subsistam as datas-limites de 30 de junho para a remessa ao TCU das Tomadas de Contas Anuais e de 31 de julho para a das Prestações de Contas Anuais, de conformidade com o assinalado no § 1º do art. 82 do Decreto-lei nº 200/67 e no art. 153 do Decreto nº 93.872/86.

08. Os motivos que ensejaram tal pedido

fundam-se nas dificuldades que a SEF/MEx vem enfrentando no atendimento pleno dos prazos para envio das contas anuais previstos nos arts. 146 e 147 do Regimento deste Tribunal, e, ainda, tendo em vista o advento do Parecer nº GQ-20, de 22.06.94, editado pela Advocacia-Geral da União (AGU), no qual firmou-se o entendimento de que haviam sido restabelecidos os prazos indicados no § 1º do art. 82 do Decreto-lei nº 200/67.

09. Quanto à questão do aparente conflito de natureza jurídica originado com o advento do mencionado parecer da AGU, convém destacar que, em face do PARECER nº AGU/PRO-01/94, o Tribunal, acolhendo sugestão minha, determinou a constituição do TC-012.726/94-0, tendo por escopo a defesa dos prazos fixados nos atuais arts. 146 e 147 do Regimento interno desta Corte.

10. Em que pese o Tribunal não haver ainda se manifestado em definitivo sobre a matéria para o qual foi constituído aquele processo (TC-012.726/94-0), inclino-me, na oportunidade, em acolha os judiciosos fundamentos trazidos à colação no parecer da lavra da Consultora-Geral. Drª Teresinha de Jesus Carvalho, que se prestam plenamente a espancar quaisquer dúvidas a respeito da validade dos prazos regimentais ora abordados, mormente pelo fato de que, ao dispor sobre os multicitados prazos, a Corte de Contas o fez, estritamente, dentro dos limites da competência regulamentar que lhe fora conferida no art. 3º de sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/92), bem assim em razão de inexistir invasão de esfera normativa superior, por parte dos dispositivos regimentais vertentes, posto que apenas foi acrescido à Lei nº 8.443/92 comando concreto visando colmatá-la naquele aspecto procedimental, com eficácia vinculativa plena.

11. Afora isso, não se deve perder de vista a prerrogativa constitucional conferida ao TCU (art. 73), para exercer, no que couber, as atribuições previstas no art. 96, que emana competência privativa aos tribunais para elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos.

12. É induvidoso que a matéria que se põe a exame versa sobre assunto estritamente afeto às atribuições de exclusiva competência desta Corte de Contas, posto tratar-se da substância essencial ao cumprimento do seu dever indelegável de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis jurisdicionados, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

13. Assim, como bem destacou a douta titular da CONGER, "a outorga de competência para dispor sobre as próprias atribuições judiciárias e administrativas, de par com a de organizar suas secretárias e serviços auxiliares (CF, art. 96, I, *a* e *b*), necessariamente implicará no deferimento de iniciativa legislativa nessa matéria, na medida em que se trate de objetivos que exigem forma legal".

14. Nesse sentido, vale reproduzir excerto colhido do lúcido e brilhante voto vencedor proferido pelo Exmo. Ministro Paulo Brossard, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.105-7/DF, que deferiu o pedido de medida liminar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia do inciso IX do art. 7º da Lei nº 8.906, de 04.07.94 (novo Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil):

"16. Insisto no que me parece fundamental. A questão não está em saber se o regimento contraria a lei ou se esta prevalece sobre aquele; a questão está em saber se, dispondo como dispôs, o legislador podia fazê-lo, isto é, se exercitava competência legítima ou se, ao contrário, invadia competência constitucionalmente reservada aos tribunais; da mesma forma, o cerne da questão está em saber se o Judiciário, no exercício de sua competência legislativa, se houve nos seus limites ou se os excedeu. Esta a lição de JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO:

'a regra constitucional delimita o campo de incidência da atividade legislativa, vedando ao Congresso Nacional a edição de normas que visem a disciplinar matéria que a Constituição reservou a competência normativa dos tribunais' op. cit., p. 69.

17. Como é sabido, cada Poder tem uma atribuição dominante, mas não exclusiva, BARBALHO, Constituição Federal Brasilei-

ra, 1902, p. 48. Ao Poder Judiciário é atribuído o poder jurisdicional; não obstante, o Senado processa e julga, em caráter privativo e definitivo, determinadas autoridades, nos termos da Constituição. Outrossim, ao Poder Legislativo cabe editar leis, mas, nem por isso, tem de o monopólio da função legislativa; assim, os tribunais e só os tribunais elaboram os seus regimentos, que são leis no sentido material, ainda que, formalmente, não o sejam, JOSÉ FREDERICO MARQUES, op. cit., I, nº 27, p. 61, CLÁUDIO PACHECO, op. cit., VII, nº 32, p. 119, ALCINO SALAZAR. Poder Judiciário, nº 21, p. 48. Desse modo, no exercício de sua competência os tribunais também legislam; a competência do Poder Legislativo é, obviamente, mais larga, mas nem por isso chega à área específica que a Constituição reservou aos tribunais; nesta o legislador nada pode; embora o campo seja restrito, nele o legislador é o Tribunal e não o Poder Legislativo. Desse modo, é um equívoco dizer-se, de maneira irrestrita, que a lei prevalece sobre o regimento, elaborado pelos tribunais; prepondera naquilo que compete ao legislador dispor, predominando, ao contrário, o regimento no que aos tribunais compete regular.

.....

19. Em outras palavras, como o Poder Legislativo, os tribunais têm competência legislativa; reduzida, sem dúvida, delgada ninguém o nega, circunscrita, é claro; mas, quando a exercem nos limites da Constituição, a norma por eles editada, sob a denominação de regimento, em nada é inferior à lei, e esta em nada lhe é superior. Andam em esferas distintas, que se não confundem. A do Poder Legislativo é ampla, a do Poder Judiciário, limitada; mas a amplidão de uma e a modéstia de outra nada significam quanto a competência legislativa e a substância da norma editada em si mesma; a despeito das diferenças formais, ambas as duas normas são leis e juridicamente se equivalem. *Mutatis mutandis*, também o regimento da Câmara, do Senado e do Congresso.

20. A propósito, em documento guardado nos arquivos do Senado, RUI BARBOSA ressaltou:

'Não há nenhuma diferença essencial entre a lei sob a sua expressão de regimento parlamentar e a lei sob a sua expressão de ato legislativo. As instituições que debaixo destas duas formas se consagram apresentam em comum o carácter de império e inviolabilidade a respeito dos entes, individuais ou coletivos, a cujos atos e relações têm por objeto servir de norma.

Espécies de um só gênero, entre si não se distinguem uma da outra senão na origem de onde procedem, no modo como se elaboram, e na esfera onde têm de imperar; porque a lei é o regimento da nação decretado pelo seu corpo de legisladores, e o regimento a lei de cada um dos ramos da legislatura por ele ditado a si mesmo.

Mas entre as duas espécies a homogeneidade se estabelece na substância, comum a ambas, do laço obrigatório, criado igualmente num caso e no outro, para aqueles sobre quem se destina a imperar cada uma dessas enunciações da legalidade,' Comentários à Constituição, 1933, II, p. 32 e 33.

21. Acentuando que 'o regimento e lei no sentido material, embora não o seja em sentido formal', JOSÉ FREDERICO MARQUES ensina que 'na hierarquia das fontes normativas do Direito, ele se situa abaixo da lei, porquanto deve dar-lhe execução', mas acrescenta, lúcida e precisamente:

'Todavia, ainda tem o regimento conteúdo próprio, *ratione materiae*, pelo que se equipara, na taxinomia das normas jurídicas, à própria lei, no tocante a esses assuntos de sua esfera privativa de regulamentação. Foi o que decidiu, de maneira memorável, o Supremo Tribunal Federal, ao declarar inconstitucional a Lei nº 2.790, por ter invadido domínios normativos do regimento,' op. cit., nº 74, p. 169.

22. Aí está o cerne do problema. Os tribunais não cuidam de certas matérias em seus regimentos porque possam editá-los, senão porque sobre elas podem dispor de maneira exclusiva e o fazem exatamente em seus regimentos; porque gozam de independência, cabe-lhes regular sua autonomia, imunes à interferência de outros poderes. Daí MARCE-

LO CAETANO afirmar que a elaboração de regimentos internos pelos tribunais e por meio deles 'se gerirem por si próprios' é 'corolário da independência do Poder Judiciário', op. cit., II, nº 138, p. 405 e 406.

23. E preciso ter presente que a divisão dos Poderes é um princípio geral; não é absoluto, como se sabe; aliás, a separação absoluta levaria à desarmonia entre eles; a regra, que é fundamental e salutar comporta temperamentos notórios; o Poder Judiciário tem como atribuição específica a jurisdicional; no entanto, se ela é predominante, não é exclusiva; ele também legisla, ao decretar seu regimento interno, e também administra, quando cuida de seu governo, J. H. MEIRELLES TEIXERA, Curso de Direito Constitucional, 1991, p. 571 a 604.

24. São coisas sabidas, e não obstante, esquecidas e que, relembradas contribuem para o correto desate de querelas artificialmente articuladas. De modo que nada há a estranhar que o Poder Judiciário também legisle, limitadamente, mas privativamente, com exclusão do Poder Legislativo, naquilo que lhe pertence."

15. Em resumo, o regimento interno dos tribunais é lei material, equiparado-se, na sistemática das normas jurídicas, à própria lei editada pelo Legislativo. A prevalecência de um ou da outra esta condicionada à matéria sob enfoque, porquanto se equivalem na categoria das normas. Sendo processual predomina a lei, já se for matéria relacionada ao funcionamento dos tribunais é o regimento interno soberano.

16. Verifica-se, portanto, que os prazos assinalados nos art. 146 e 147 do Regimento Interno deste Tribunal e consagrados na novel IN/TCU nº 12/96, foram em estrita observância à legítima competência reservada ao Tribunal de Contas da União, uma vez que o exercício do Poder legiferante ficou circunscrito à matéria a de legal e constitucionalmente outorgada.

17. No que tange ao cerne do presente feito, a despeito de não se Poder mais levar em consideração os argumentos anteriormente utilizados para justificar os atrasos na apresentação das contas (edição do atual RI/TCU e da IN nº 06/94 TCU), ante os novos prazos, forçoso é convir, entretanto, que subsiste a escassez de recursos humanos em áreas críticas, como a do Controle Interno, que carecem ainda de um satisfatório atendimento pelo Governo Federal, sendo, portanto, razoável, na espécie, o atendimento do pleito, para as contas referentes ao exercício de 1995.

18. A par disso, a recém-editada Instrução Normativa/TCU nº 12, de 24.04.96, que estabelece normas de organização e apresentação de Tomadas e Prestações de Contas e Rol de Responsáveis, prevê em seu art. 3º, inciso VI, a autorização, em caráter excepcional, a prorrogação dos prazos para a remessa das contas anuais ao TCU.

Assim sendo, acolho os pareceres exarados nos autos e Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto ao Plenário.

Sala das Sessões, em 14 de agosto de 1996.

PAULO AFFONSO MARTINS DE OLIVEIRA, Ministro-Relator.

DECISÃO Nº 507/96-TCU-Plenário

1. Processo nº TC-004.786/96-3

2. Classe de Assunto: VII — Solicitação

3. Interessado: Secretário de Economia e Finanças do Ministério do Exército

4. Órgão: Secretária de Economia e Finanças do Ministário do Exército — SEF/MEx

5. Relator: Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: 3ª SECEX e CONGER

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, decide:

8.1 — Conhecer o presente expediente como solicitação, para, no mérito, autorizar, em caráter excepcional, com fulcro no art.3º, inciso VI, da Instrução Normativa TCU nº 12, de 24.04.96 (DOU de 30.04.96), a prorrogação dos prazos regimentais para a apresentação das tomadas e prestações de contas do Ministério do Exército ao Tribunal de Contas da União, referentes ao exercício de 1995, nas datas pleiteadas, ou seja, 30.06.96 como data

limite para o prazo previsto no art . 146 do Regimento Interno e o dia 31.07.96 para término do prazo previsto no art. 147 do mesmo regimento;

8.2 — alertar ao Ministério do Exército para a obrigatoriedade de cumprimento dos prazos estabelecidos no Regimento Interno do TCU, tendo em vista a inexistência de disposições desta Corte que acolham o entendimento firmado pela Advocacia-Geral da União em seu parecer nº GO — 20, de 22.06.94;

8.3 — arquivar o presente processo.

9. Ata nº 32/96 — Plenário

10. Data da Sessão: 14/08/1996 — Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva, Homero dos Santos, Paulo Affonso Martins de Oliveira (Relator), Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin e os Ministros-Substitutos José Antônio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

MARCOS VINICIOS VILAÇA, Presidente

PAULO AFFONSO MARTINS DE OLIVEIRA, Ministro-Relator