

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

EDUARDO MENDONÇA SALOMÃO

**OS TRIBUNAIS DE CONTAS, JURISDIÇÃO E EFICÁCIA E
EFETIVIDADE DE SUAS DECISÕES**

FRANCA

2016

EDUARDO MENDONÇA SALOMÃO

**OS TRIBUNAIS DE CONTAS, JURISDIÇÃO E EFICÁCIA E
EFETIVIDADE DE SUAS DECISÕES**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Brocanelli Corona

FRANCA

2016

Salomão, Eduardo Mendonça.

Os tribunais de contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões / Eduardo Mendonça Salomão. – Franca : [s.n.], 2016.

230 f.

Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientador: Roberto Brocanelli Corona

1. Tribunais de contas. 2. Jurisdição. 3. Efetividade (Direito).
I. Título.

CDD – 341.385

EDUARDO MENDONÇA SALOMÃO

**OS TRIBUNAIS DE CONTAS, JURISDIÇÃO E EFICÁCIA E
EFETIVIDADE DE SUAS DECISÕES**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

COMISSÃO JULGADORA

Presidente: _____
Prof. Dr. Roberto Brocanelli Corona

1º Examinador: _____

2º Examinador: _____

Franca, ____ de _____ de 2016.

SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os tribunais de contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. 2016. 230 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

RESUMO

O desenvolvimento do controle das contas e dinheiros públicos acompanha a evolução do homem no tempo. Desde as sociedades mais antigas, após o advento do Estado e a necessidade de arrecadação de impostos para o custeio público, os sistemas de controle surgem, se proliferam e coexistem em diferentes regiões do globo terrestre. A separação dos Poderes do Estado, advinda de Montesquieu, estabeleceu a divisão clássica entre os blocos orgânicos que se convencionaram chamar de Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Nesta senda, sob análise global, o órgão de controle nos Estados pode estar atrelado a algum dos três poderes mencionados, também podendo coexistir autonomamente, ou, ainda, existir na forma de um novo poder, um quarto Poder Controlador. No Brasil, não é novidade a opção pelo sistema clássico com três blocos orgânicos, cada qual com sua respectiva atribuição ou função principal, bem como também funções exercidas por excepcionalidade. O objetivo maior da tripartição é, justamente, o balanceamento e controle dos Poderes, impondo freios e contrapesos, sistema elucidado pelos Federalistas norte-americanos. Destarte, desde as primeiras normas acerca do órgão de controle, chamados no Brasil de Tribunais de Contas, inúmeras dúvidas foram surgindo, parte destas por questões do vocábulo empregado e outras oriundas das doutrinas e interpretações do direito pátrio. Entre as questões nebulosas e controvertidas sobre o Tribunal de Contas, no Brasil, estão o seu posicionamento constitucional, a natureza jurídica deste órgão, sua autonomia ou subordinação, a natureza jurídica de suas decisões, bem como, se este exerce ou não função jurisdicional. No mesmo sentido, a questão de exercício auxiliar no controle externo das contas do executivo pelo legislativo, para final decisão, e, a possibilidade de revisão de suas decisões pelo poder judiciário pode gerar novas dúvidas. Na atual Constituição de 1988, as funções dos Tribunais de Contas foram delineadas e, da análise normativa dos dispositivos desta Carta Magna fora possível extrair a jurisdição anômala exercida pela Corte em comento. Levando em consideração a unidade jurisdicional, e os limites das decisões dos Tribunais de Contas da União ou dos Estados, percebe-se as possibilidades e impossibilidades de sua atuação. Pode-se, inclusive, averiguar, no trato de suas decisões, se há eficácia e efetividade em suas decisões, e em qual medida o sistema jurisdicional Brasileiro colabora para este fato.

Palavras-chave: jurisdição. Tribunal de Contas. jurisdição anômala. eficácia e efetividade das decisões. jurisdição dos Tribunais de Contas.

SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os Tribunais de contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões.** 2016. 230 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

ABSTRACT

The development of the control of public accounts and public money follows the evolution of man in time. From ancient societies times, after the advent of the State and the need for tax revenue for public funding, control systems arise, proliferate and coexist in different regions of the globe. The separation of State powers, arising from Montesquieu's theory, established the classic division between the organic blocks that are known as the Executive, Legislative and Judicial Branches. Thus, in an overall analysis, the State controlling organs can be linked to any of the three mentioned Branches, also with the possibility of coexisting independently, or even exist as a new sort of Branch, a Fourth Controlling Branch. In Brazil, it is known that the classic system with three organic blocks was a choice by the State formation, each with their respective assignment or main function as well as some functions could also be performed by exceptionality. The main objective of the tripartism form of State is precisely the balance and control of powers, imposing the checks and balances system, the one elucidated by the American Federalists. Thus, since the first laws on the controlling organs appeared, known in Brazil as Audit Courts, many doubts have arisen, some of these issues take place because of the expression used to label the public money and public account controlling organs and other issues are derived from the doctrines and interpretations of the Brazilian Law. Among the nebulous and controversial issues on the Audit Courts, in Brazil, these issues are about its constitutional position, its legal nature, its autonomy or subordination, the legal nature of their decisions, and if they exercise or not a judicial function. Similarly, the issue on auxiliary exercising in the external control of the accounts of the executive by the legislature for final decision, and the possibility of review of decisions by the judiciary can generate new doubts. In the current Brazilian Federal Constitution of 1988, the functions of the Audit Courts were outlined, and from the normative analysis of the provisions of this Charter it was possible to extract the anomalous jurisdiction exercised by the Audit Courts. Taking into consideration the jurisdiction unit, and the limits of the decisions of the Union Audit Courts or the States Audit Courts, it is possible to realize the possibilities and impossibilities their auditing performances. And it may also be verified, regarding the Audit Courts decisions, if there is efficiency and effectiveness in their decisions, and to what extent the Brazilian Judicial Branch contributes to this fact.

Key words: jurisdiction. Audit Courts. anomalous jurisdiction. efficiency and effectiveness of decisions. Audit Courts jurisdiction.

AGRADECIMENTOS

São muitas as dificuldades e grandes os obstáculos encontrados na caminhada em busca do conhecimento. Aquele que percebe a vocação intelectual ainda encontrará agruras em seu caminho, e como de antemão sabido o “[...] gênio é longa paciência, mas paciência organizada, inteligente.” Nesta aventura em que me lancei, não teria sequer iniciado, não fossem os auxílios e visão de meu orientador. Desta sorte, início meus agradecimentos com o Dr. Roberto Brocanelli Corona, homem de grandes virtudes e sabedoria, que tratou-me como um igual desde o início, demonstrando sua humanidade, simplicidade e coerência.

Nesta estrada que trilhei por quase três anos, encontrei diversos amigos, colegas e professores, que muito me auxiliaram com ideias ou mesmo com indicações bibliográficas. Assim sendo, agradeço aos professores da Instituição em geral, em especial aos professores Carlos Eduardo de Abreu Boucault, Daniel Damásio Borges, Soraya Regina Gasparetto Lunardi e Yvete Flávio da Costa, todos deram seu contributo de uma forma ou de outra para a confecção deste trabalho, também, muito acrescentando em minha formação jurídica.

É preciso lembrar também dos nobres colegas e dos grandes momentos vivenciados, além das oportunas experiências compartilhadas. Agradeço nessa oportunidade meus amigos Átila de Andrade Pádua, Henrique Camacho, Hélio Veiga, Pedro Quintino e minha querida Bruna Deserti, companheiros que levarei eternamente em minhas memórias.

Devo também à atenção a mim prestada pelos funcionários das “terras unespianas” que sempre com presteza e generosidade ensinaram e auxiliaram nas etapas deste caminho. Neste desiderato, agradeço especialmente ao Ícaro Henrique Ramos e à Laura Jardim que sempre me receberam com sorriso no rosto e muito conhecimento.

Para finalizar agradeço a Deus por guiar meus caminhos e por me amparar nos momentos de necessidade, aos meus pais que se esforçaram para que eu seguisse o caminho dos estudos, aos meus avós por ensinarem, diariamente, paciência e sabedoria e a minha noiva Gabriela (companheirinha) que muito me aguentou nesses tempos de estudos abdicando de prazeres momentâneos para estar ao meu lado sempre me apoiando.

Dedico este trabalho aos meus avós, Arthur Romeu Mendonça e Cleuza Tozzi Mendonça por todo empenho, apoio e confiança nas realizações dos meus sonhos e objetivos. À minha avó, por consideração, Nilvacy de Jesus Pereira Floriano, por seus cuidados, ao longo de tantos anos, comigo e meus avós. Aos meus pais, Reinaldo Lelis Salomão e Marta Maria Tozzi Mendonça Salomão, por minha criação e educação. E, por fim, mas não menos importante, a minha noiva Gabriela Kelly Alves Borges por todo carinho, cuidado e compreensão, sempre ao meu lado, nos bons e maus momentos.

“Promete a ti mesmo:

Ser tão forte que nada possa perturbar a paz da tua mente.

Falar a todos de felicidade, saúde e prosperidade.

Dar a todos os teus amigos a sensação de que têm valor.

Olhar as coisas pelo seu lado luminoso e atualizar teu otimismo em realidade.

Pensar somente no melhor, trabalhar unicamente pelo melhor e esperar sempre o melhor.

Ser tão justo e tão entusiasta com respeito ao êxito dos outros como és com o teu próprio.

Esquecer os erros do passado e concentrar tuas energias nas conquistas do futuro.

Manter sempre o semelhante alegre e ter um sorriso para todos os que a ti se dirijam.

Empregar o maior tempo no aperfeiçoamento de ti mesmo, e nenhum tempo em criticar os outros.

Ser grande demais para sentir desassossego, nobre demais para sentir cólera, forte demais para sentir temor e feliz demais para sentir contrariedades.

Ter boa opinião sobre ti mesmo e proclamá-la perante o mundo, mas não com palavras altissonantes e sim com boas obras.

Ter a firme convicção de que o mundo estará ao teu lado, enquanto te mantiveres ao que há de melhor em ti.”

(Carlos Gracie)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
METODOLOGIA.....	14
CAPÍTULO 1 SEPARAÇÃO DOS PODERES E O ORGÃO CONTROLADOR	16
1.1 Fundamentos e Origens da Separação dos Poderes	16
1.2 Contributo para o funcionamento dos Poderes	18
1.3 A divisão dos Poderes no Brasil	21
1.4 Freios e Contrapesos	23
1.5 Funções do Poder Legislativo sobre o Executivo e o Judiciário.....	27
1.6 Funções do poder Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário	28
1.7 Funções do Poder Judiciário sobre o Executivo e o Legislativo.....	28
1.8 Poderes Constituídos	28
1.8.1 Poder Executivo.....	29
1.8.2 Poder Legislativo	29
1.8.3 Poder Judiciário	29
1.9 Sobre a organização dos poderes e suas possibilidades	30
1.10 Controle Externo	32
1.10.1 Conceito.....	34
1.10.2 O Controle da Administração Pública	35
1.10.3 O Controle Externo exercido pelo Legislativo	40
CAPÍTULO 2 TRIBUNAIS DE CONTAS.....	43
2.1 Origem	43
2.2 Constituição Imperial.....	47
2.3 Constituição da República de 1891	50
2.4 Constituição de 1934.....	57
2.5 Constituição de 1937.....	58
2.6 Constituição de 1946.....	59
2.7 Constituição de 1967 e Emenda Constitucional de 1969.....	61
2.8 O Tribunal de Contas na Constituição da República Federativa do Brasil (1988).....	62
2.9 Os principais modelos de Controle das Contas Públicas	71
2.9.1 Os Tribunais de Contas na Legislação Comparada	75
2.9.2 Direito Português	76

2.9.3 Direito Espanhol	79
2.9.4 Direito Italiano.....	81
2.9.5 Direito Francês	85
2.9.6 Direito Belga	87
2.9.7 Modelo da União Europeia.....	88
2.10 Os Tribunais de Contas no Brasil	92
2.10.1 O Tribunal de Contas da União	94
2.10.1.1 <i>Composição do Tribunal de Contas da União</i>	96
2.10.1.2 <i>Funções do Tribunal de Contas da União</i>	98
2.10.2 Os Tribunais de Contas dos Estados e o do Distrito Federal	104
2.10.2.1 <i>Composição dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal</i>	107
2.10.2.2 <i>Funções dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal</i>	108
2.10.3 O Tribunal de Contas do Município	109
2.10.3.1 <i>O Tribunal de Contas dos Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo</i>	110
2.10.3.2 <i>Composição dos Tribunais de Contas Municipais</i>	111
2.10.3.3 <i>Funções dos Tribunais de Contas Municipais</i>	112
2.10.4 Os auditores dos Tribunais de Contas	112
2.10.5 O Ministério Público especial e sua atuação junto ao Tribunal de Contas.....	113
2.10.6 Secretarias e Órgãos Auxiliares.....	116
CAPÍTULO 3 JURISDIÇÃO E O TRIBUNAL DE CONTAS	117
3.1 Jurisdição	117
3.1.1 Conceitos de Jurisdição	119
3.2 Composição da lide.....	121
3.3 Jurisdição como atividade pública e como atividade provocada	124
3.4 A jurisdição como atividade substitutiva	126
3.5 Juiz Natural e Jurisdição	128
3.6 A coisa julgada	131
3.7 Tribunal de Contas e Jurisdição Anômala.....	132
3.8 Diferenciação entre ato jurisdicional e ato administrativo.....	135
3.9 Contencioso administrativo - Unidade e Dualidade de Jurisdição	135
3.10 A Natureza Jurídica do Tribunal de Contas e de suas decisões em função	
“judicante”	137
3.11 O Tribunal de Contas e sua atuação no direito brasileiro.....	145

3.11.1 O Tribunal de Contas como emissor de parecer	145
3.11.2 O julgamento das contas.....	148
3.11.3 Os apartados e os limites dos Tribunais de Contas	150
3.12 Limitação do exercício das atividades do Tribunal de Contas.....	151
3.12.1 Ato administrativo vinculado	151
3.12.2 Ato administrativo discricionário	153
3.12.3 Limites do Tribunal de Contas quanto ao exame dos atos administrativos.....	154
3.13 As decisões do Tribunal de Contas e o Poder Judiciário - o Controle do	
Controle	156
3.13.1 O Controle realizado pelo Supremo Tribunal Federal	167
3.13.2 O Controle Realizado pelos demais órgãos do Poder Judiciário.....	168
3.14 Questionamentos das decisões do Tribunal de Contas na via Judicial.....	169
3.15 Consequências da rejeição das contas no âmbito eleitoral	173
3.16 Impugnação das decisões do Tribunal de Contas em sede administrativa	175
3.16.1 Ações autônomas ou pedidos autônomos	176
3.16.2 A revisão de julgado ou recurso de revisão	178
3.16.2.1 Erro de cálculo nas contas	179
3.16.2.2 Omissão ou erro de classificação de verba.....	180
3.16.2.3 Decisão fundamentada em documento falso	180
3.16.2.4 Procedimento do pedido de revisão	181
3.16.3 Rescisão de julgado	182
3.16.3.1 Decisão contra literalidade de lei	184
3.16.3.2 Decisão fundamentada em falsidade não alegada na época do julgamento	185
3.16.3.3 Superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.....	186
3.16.3.4 Procedimento do pedido de Rescisão	186
3.16.4 Recursos nos Tribunais de Contas.....	187
3.16.4.1 Recurso Ordinário.....	188
3.16.4.2 Pedido de Reconsideração ou Recurso de Reconsideração.....	189
3.16.4.3 Agravo	190
3.16.4.4 Embargos de Declaração	190
3.16.4.5 Pedido de Reexame.....	191
3.17 Princípios Processuais Constitucionais aplicáveis ao procedimento do Tribunal de	
Contas.....	193

3.17.1 Princípio da Legalidade	193
3.17.2 Princípio da Segurança Jurídica	194
3.17.3 Princípio do Juiz Natural	195
3.17.4 Devido Processo Legal	197
3.17.5 Princípio do Contraditório e Ampla defesa	198
3.18 Execução das decisões	199
3.18.1 Título Executivo e Liquidação	201
3.18.2 Prescrição	202
3.19 Eficácia e Efetividade das decisões	203
CONCLUSÕES.....	213
REFERÊNCIAS	217

INTRODUÇÃO

Justificativa e apresentação do tema

Levando-se em consideração as reais necessidades dos leitores, para a melhor compreensão deste estudo, houve a necessidade de introduzir o tema de forma gradual, partindo de uma base situacional e introduzindo, logo no primeiro capítulo, os blocos orgânicos, convencionalmente chamados de poderes do Estado.

No mesmo sentido, apresentam-se as funções exercidas por cada um dos Poderes Constituídos pela Carta Constitucional, bem como suas formas de controle. Assim, apresenta-se a função principal de cada Poder, bem como qual sua participação no equilíbrio de forças entre os poderes. Nesse sentido, introduz-se, de forma breve, a necessidade dos freios e contrapesos, e, ainda, apresenta de qual forma os Poderes exercem funções que visando o controle e equilíbrio da atividade estatal.

Uma vez introduzidos os entendimentos iniciais sobre o Estado e seus poderes constituídos, fez-se necessária a apresentação de modelos distintos da regra tripartida, em países nos quais se adotam divisões de poderes em número superior ao modelo clássico.

As reflexões feitas ao final do primeiro capítulo, sobre a não necessidade de adoção do sistema tripartido de poderes, teve por objeto apresentar ao leitor as possibilidades já existentes como alternativas ao modelo clássico adotado no Brasil, podendo assim, servir de orientação para estudos que busquem modificar a atual divisão de poderes.

Ainda no primeiro capítulo, a importância da apresentação completa dos Poderes Constituídos faz-se evidente pela necessidade de se enquadrar os Tribunais de Contas em sua situação de autonomia, desmistificando confusões geradas por vocábulos mal empregados. Nesta senda, após as divisões apresentadas resta claro o posicionamento do Tribunal de Contas conforme o texto Constitucional.

Voltando a linha central deste estudo, foram, também, apresentadas as formas de controle interno e externo, com intuito de explicitar seus funcionamentos, bem como, também, compreender a atuação do órgão de controle externo, que, auxiliando o Poder Legislativo, exerce duas atividades principais previstas no artigo 71, incisos I e II da Constituição Federal, bem como diversas outras funções essenciais ao bom funcionamento da máquina estatal.

De igual forma, após o exame da atividade de controle, observou-se necessária a estrutura do estudo em tela a introdução histórica do órgão de Contas no Brasil e em diversos outros Países.

Assim, apresentam-se não somente as noções históricas das Cortes de Contas no Brasil, como também em diversas outras localidades. Primeiramente buscou-se a apresentação dos diversos “esboços” iniciais do que viria futuramente a se tornar o órgão de controle de contas. Fez-se, portanto, uma apresentação do funcionamento desde os tempos passados, e de sua evolução, culminando com o atual sistema de Tribunais de Contas no Brasil.

Buscando, mais uma vez, uma reflexão para as possibilidades de aperfeiçoamento do sistema pátrio, houve a necessidade de observar as legislações alienígenas sobre a mesma temática, permitindo, portanto, em subseção específica, a comparação dos principais modelos de Tribunais de Contas no Mundo.

Após esta análise, os estudos passam para a fase final, onde são apresentadas as principais polêmicas acerca do exercício de atividade jurisdicional ou não pelo órgão de contas, bem como das formas de impugnação de seus atos e decisões, tanto pelas vias administrativas quanto pelas vias judiciais.

Após análise detida dos elementos e recursos empregados dentro do processo administrativo realizado pelos Tribunais de Contas, das diversas formas de se garantir a ampla defesa e o contraditório, bem como todos os princípios constitucionais que são seguidos pela Corte de Contas dentro de sua função de “julgar” as contas, foi possível notar, inclusive por levantamentos quantitativos, apresentados por relatórios dos próprios órgãos de controle, que os diversos obstáculos postos pelo sistema, não permitem que a atuação dos Tribunais de Contas apresentem os resultados pretendidos.

Outrossim, historicamente, pode-se dizer que a ideia de controle se desenvolve juntamente com a evolução do homem em sociedade. Uma vez que se adentra no estado social, as necessidades geradas pelas próprias peculiaridades da vivência em sociedade acabam por forçar, em meio ao desenvolvimento, a criação de mecanismos de controle.

Passa-se, portanto, a visão de necessidade salutar de boa condução dos países, e, para tanto se evidencia a necessidade de boa organização financeira e da devida orientação quanto à execução das finanças públicas.

Uma vez que o Estado passa a arrecadar, e sendo estes valores oriundos do povo, o esperado, por óbvio, é a boa aplicação destes recursos, vez que são escassos e limitados. Antevendo essas necessidades, muitos autores no Brasil, ou fora deste, lutaram para que fosse possível o desenvolvimento do órgão em tela, o Tribunal de Contas.

São muitos os modelos de controle, em especial, diversos os controles de contas exercidos no mundo. Assim, existem modelos que, por consequências históricas, muito influenciaram o modelo criado e desenvolvido no Brasil.

As influências moldaram por meio das leis, ao longo do tempo e conforme as necessidades daqueles momentos, diversas perspectivas e funcionalidades para o Tribunal de Contas. Na mesma esteira, todo o sistema de controle externo fora diversas vezes modificado até chegar ao modelo atual.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas, como órgão auxiliar do Poder Legislativo na incumbência do controle externo da administração pública, possui enorme relevância no cenário Nacional, vez que a má gestão e aplicação dos bens, valores e dinheiro públicos acarretam diversos prejuízos à sociedade.

Na carta constitucional de 1988, restaram estabelecidas as competências do tribunal em comento, bem como sua jurisdição e suas limitações. Dentre as maiores polêmicas e controvérsias nesta seara temos a questão do exercício ou não de função judicante pelo Tribunal de Contas, as limitações impostas por sua condição de auxiliar, e o reexame de suas decisões pelo poder judiciário.

Haver-se-ia outras controvérsias acerca do Tribunal de Contas, relacionadas ao seu posicionamento constitucional e se estaria ou não vinculado ao Poder Legislativo. Contudo, esta resposta já há tempos se clareia e, ao longo deste trabalho, será facilmente demonstrada.

Não obstante, há que se averiguar as possibilidades jurídicas em relação as mudanças ou evoluções que poderiam corroborar com o exercício do controle de Contas por este órgão.

Assim, ante ao exposto, os estudos sobre os Tribunais de Contas, hodiernamente, demonstram situações que obstaculizam a melhor execução de sua competência, questões que prejudicam a eficácia e efetividade de suas decisões e atuações.

E, portanto, justamente nesse cenário, se inicia esta análise.

METODOLOGIA

Para o desenvolvimento do trabalho em tela, foi adotado, em grande parte, o panorama dogmático e doutrinário nacional como objeto de estudo, muito embora também tenha se utilizado de doutrinas e legislações alienígenas em capítulo específico sobre legislação comparada.

Assim, pode-se dizer que o método empregado foi o dogmático-jurídico, envolvendo a análise da ordem jurídica, perfazendo, inclusive, a linha temporal entre as raízes do sistema de controle até o modelo de Tribunal de Contas hoje utilizado no Brasil. Utilizou-se dos conceitos e premissas já estabelecidos e seu desenvolvimento para demonstrar o aperfeiçoamento no decorrer do tempo e o ponto de início das controvérsias analisadas no trabalho.

Nos primeiros capítulos trabalhados fora utilizado o método de pesquisa dedutivo, com as premissas anteriormente estabelecidas pela doutrina e legislações como ponto de início, buscando ao final, com base na análise teórica, compreender os fatos. Destarte, por se tratar de estudo teórico, e com uso do método dedutivo, resultou, conforme conduzido pela leitura do material bibliográfico, em análise de caráter documental.

Não se pretendeu o estudo pormenorizado de cada um dos itens de controle ou de todo o sistema, mas a relação dos institutos em evidência com as possibilidades de obstaculizar o bom funcionamento do sistema de controle externo pelo Tribunal de Contas.

Contudo, apesar das características supramencionadas serem predominantes no desenvolvimento desta dissertação, também é possível observar que se arriscou na pesquisa, abordando discussões legislativas, doutrinárias e constitucionais em plano hipotético-dedutivo.

CAPÍTULO 1 SEPARAÇÃO DOS PODERES E O ORGÃO CONTROLADOR

1.1 Fundamentos e Origens da Separação dos Poderes

Em tempos passados, e, mesmo no presente em algumas sociedades, percebe-se que a concentração dos poderes na mão do governante acarretam verdadeiros crimes contra a humanidade, as autocracias ou regimes ditatoriais demonstram não só a supressão dos direitos e garantias individuais como também dos direitos fundamentais mais básicos nos ordenamentos jurídicos modernos.

Como na famosa frase de Lord Acton, “[...] o poder tende a corromper, o poder absoluto corrompe de maneira absoluta”¹, foi preciso buscar, sobretudo para o bom funcionamento do governo democrático, freios para os excessos e abusos advindos da má utilização do poder.

Assim, surge a separação dos Poderes, ou mesmo de funções, como uma solução construída com o objetivo de mitigar ou mesmo anular as possibilidades de concentração de poder. Com este pensamento, evita-se as possibilidades de arbitrariedades que vêm implícitas nas ações de exercício absoluto do poder.

Contudo, existem diversas posições acerca da origem do princípio em tela que perfazem diversas controvérsias. Alguns autores apontam como idealizadores, conforme preceitua Dimitri Dimoulis²:

Aristóteles, Locke e, principalmente, Montesquieu. A leitura dos respectivos textos indica que nenhum desses pensadores esboçou um esquema de organização estatal semelhante à separação de poderes orgânica e funcional que se conhece atualmente. Na verdade, esse esquema foi elaborado gradativamente [...].

Nesse ínterim, não é possível concretizar a origem certa e com data exata do princípio supramencionado, mas, é possível perceber que as adequações são feitas conforme surgem novas necessidades, e desta evolução gradual, encontra-se o modelo que hoje é bastante difundido e utilizado, na maioria dos governos do mundo.

Contudo, a obra em maior destaque sobre o tema é a de Montesquieu, *Do espírito das leis*, de 1748, onde se é possível vislumbrar a separação das espécies de poderes. A finalidade

¹ apud DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 2001. p. 87.

² Separação dos poderes - DIMOULIS, Dimitri. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 347.

desta separação é justamente a busca pela liberdade, destarte fora concebida como tentativa de controlar o poder absolutista por meio dos três poderes. Assim, surge, também, a denominação de tripartição dos poderes, dividindo-os em Poder Legislativo, Executivo e Judiciário.

Na visão de Montesquieu, se na mesma pessoa fossem reunidos o Poder Legislativo e o Executivo não haveria liberdade, pois temer-se-ia que a pessoa no poder criasse “[...] leis tirânicas para executá-las tiranicamente.”³ Da mesma forma, não haveria liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo, vez que, não existiriam limites para os julgadores.

Assim, conclui-se que a obra de Montesquieu propunha a “limitação do poder pelo poder”⁴ como solução às necessidades da época.

De outro modo, existem autores que colocam a ideia de separação dos poderes na conta de Aristóteles, em seu conceito de constituição mista, na obra “Política”. De acordo com esse autor, a constituição mista:

[...] será aquela em que os vários grupos ou classes sociais participam do exercício do poder político, exercem o poder político independentemente da forma, ou aquela em que o exercício da soberania ou o governo, em vez de estar nas mãos de uma única parte constitutiva da sociedade, é comum a todas. O modelo apresentado, ou definido, é a contraposição às constituições chamadas “pura”, que estabelecem um modelo em que o poder político é exercido por apenas uma classe social ou grupo.⁵

Existe certa distância entre a proposta de Aristóteles e a separação de poderes propriamente dita, principalmente nos moldes atuais, mas, seu pensamento poderia ser o precursor da ideia por trás do princípio que pretende a separação entre os poderes.

Importante salientar que, na adoção da constituição mista na Idade Média foi introduzida na Inglaterra uma estrutura nova na qual o Rei, Lordes e Comuns repartiam entre si o poder político, o que limitava o poder real, na chamada Monarquia mista⁶.

Não obstante, sabe-se que o absolutismo se embasava na vontade suprema do soberano, de onde vem a famosa frase “o Estado sou eu” historicamente atribuída a Luís XIV. Nesse sentido, quase toda a Europa continental havia se cansado dos resultados das ações oriundas do poder político excessivo do monarca absolutista, que, nesta senda, já refletia em todas as camadas sociais.

³ SECONDAT, Charles Louis de (Barão de La Brede e de Montesquieu). **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 165.

⁴ Ibid., p. 186.

⁵ PIÇARA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**: um contributo para os estudos das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra, 1989. p. 36.

⁶ Ibid., p. 37-60.

Inconformados com a rigidez e os abusos do sistema político vigente, estavam formados os pressupostos: na ordem social, política e econômica a fim de mudar o eixo do Estado moderno, da concepção doravante retrógrada de um rei que se confundia com o Estado no exercício do poder absoluto, para a postulação de um ordenamento político impessoal, concebido segundo as doutrinas de limitação do poder, mediante as formas liberais de contenção da autoridade e as garantias jurídicas da iniciativa econômica.⁷

Com a insatisfação geral em relação a concentração do poder, e seus abusos, foi possibilitada a mudança em direção aos Estados democráticos, e, nestes, para garantir a liberdade e limitar os poderes, as funções foram dispostas de forma separada.

O Princípio da Separação dos Poderes impõe a divisão do poder estatal. Com esta divisão o poder é fracionado entre grupos de “autoridades estatais” e, ao mesmo tempo, se identifica a conseqüente especialização de cada um deles conforme o tipo de competência a ser exercida. “Objetiva evitar abusos decorrentes da concentração de poder que comprometeria a liberdade individual.”⁸

Na mesma esteira, a separação dos poderes tem a intenção de limitar e legitimar o poder estatal. Assim, observa-se que o objetivo principal desta separação é preservar a liberdade individual, bem como, simultaneamente, combater a concentração de poder para evitar suas prováveis e trágicas conseqüências. A separação impõe a colaboração de várias autoridades estatais na tomada das decisões e, também, prevê mecanismos de fiscalização recíproca dos poderes estatais, hodiernamente chamados freios e contrapesos.

Além das características acima, o princípio da separação dos poderes acaba por colaborar com a legitimação do poder estatal, ou seja, o aumento do grau de aceitação junto aos cidadãos. De acordo com Dimitri Dimoulis⁹: “A especialização de cada autoridade em determinadas atividades melhora seu desempenho e permite sua estruturação de acordo com as respectivas necessidades funcionais.”

1.2 Contributo para o funcionamento dos Poderes

Segundo John Lock¹⁰, a lei é o instrumento que propicia a proteção dos anseios do homem em sociedade. A função legislativa cabe ao Poder Legislativo que, como titular da função, exerce o poder de legislar por ter sido escolhido pelo povo.

⁷ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 172-173.

⁸ Separação dos poderes - DIMOULIS, Dimitri. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 347.

⁹ Ibid.

¹⁰ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994. p. 170

Destarte, o poder legislativo não poderia exercer sua função de forma arbitrária, pois o poder emana do povo, e, assim sendo, os eleitos pela sociedade devem representar estes anseios, inclusive não podendo delegar de forma arbitrária estes poderes vez que não os possuem em si, mas exercem sua titularidade, temporariamente, em nome do povo que o escolheu.

Ao observar os abusos na concentração do poder, os povos procuraram evitar a arbitrariedade em seu exercício. Assim, para Locke, a vontade de obter o poder e concentrá-lo poderia ser muito grande para a fragilidade humana. Neste sentido, previu-se não ser possível a concentração do poder de legislar com o poder de executar as leis na mesma pessoa vez que, com o intento de dada execução, o detentor do poder poderia adequar as leis aos seus anseios, acarretando grande risco à sociedade.¹¹

Para o autor, se faz necessário, para se alçar a natureza de lei, que haja o consentimento da sociedade, assim “[...] ninguém tem o poder de fazer leis senão por seu próprio consentimento e pela autoridade dela recebida.”¹² Neste sentido, fica claro que o Poder Legislativo legitimamente eleito terá a autoridade recebida da sociedade para criar a legislação.

Para Montesquieu, como vimos, só o poder seria capaz de frear o poder. E, em sua obra clássica, o espírito das leis, dividiu os poderes do Estado em três, sendo eles: o poder Executivo, exercido pelo monarca, o poder Legislativo exercido pelos nobres e representantes do povo e o poder de Julgar, que era realizado por tribunais temporários do povo.

Nas ideias de Montesquieu criou-se a possibilidade de um poder impedir e punir abusos cometidos pelo outro. Assim, a título de exemplo, havia possibilidade de veto do poder Executivo ao poder Legislativo. Com o tempo, a concepção de separar os poderes se aperfeiçoou, trazendo limitações mútuas, inclusive ao poder judiciário.

Corroborando, para Norberto Bobbio “O governo moderado de Montesquieu deriva, [...], da disposição do poder soberano e da sua participação com base nas três funções fundamentais do Estado – a legislativa, a executiva e a judiciária.”¹³ Assim, o poder será fracionado e sua participação se dará conforme as funções à eles atribuídas.

Outrossim, outros pensadores a tratar do tema foram Madison, Hamilton e Jay, nos tempos da federalização dos Estados Unidos da América. Estes buscavam em seus escritos, posteriormente reunidos na obra “O federalista”, um modelo de separação dos

¹¹ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

¹² Ibid., p. 92.

¹³ BOBBIO, Norberto. **Teoria das formas de governo**. Tradução de Sérgio Bath. 8. ed. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1995. p.136.

poderes capaz de mitigar a supremacia, evidente, do Poder Legislativo¹⁴. Com vistas nas lições de Montesquieu, e percebendo que o poder legislativo, naturalmente, por sua competência, estaria em condição de superioridade ante os demais, chegaram a conclusão de que a separação dos poderes era capaz de garantir as liberdades individuais e aumentava, de certo modo, a eficiência do Estado, vez que proporcionava a divisão das competências e atribuições, o que ocasionava a especialização dos órgãos de Governo conforme suas funções exercidas.

Conforme Federalista n. 51:

Para manter a separação dos poderes, que todos assentam ser essencial à manutenção da liberdade, é de toda necessidade que cada um deles tenha uma vontade própria; e, por consequência, que seja organizado de tal modo que aqueles que o exercitam tenham a menor influência possível na nomeação dos depositários dos outros poderes.¹⁵

Outra das ferramentas utilizada na separação dos poderes é o sistema de freios e contrapesos (*check and balances*), implementado pelo Estado liberal. Este determina funções específicas aos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo. Ou seja, um poder limitará o outro, possuindo, cada qual, as faculdades de impedir ou limitar os exercícios do outro.

Madison defendia que para o exercício dos cargos dos poderes deveriam haver garantias, ou seja, a devida proteção constitucional coibindo abusos do outro poder. Devendo haver, também, independência financeira em relação ao poder e as remunerações para ocupantes dos cargos.¹⁶

Outrossim, defendeu a escolha dos integrantes dos poderes pelo povo, e, desde aquela época excetuava a situação do Judiciário tanto pela qualificação técnica exigida para a função quanto a necessidade de um mandato permanente o que retiraria a obrigação com quem o nomeou.

¹⁴ Artigo Federalista n. 51: “Mas a desgraça é que, como nos governos republicanos o Poder Legislativo há de necessariamente predominar, não é possível dar a cada um dos outros meios suficientes para a sua própria defesa. O único recurso consiste em dividir a legislatura em muitas frações e em desligá-las umas das outras, já pela diferente maneira de elegê-las, já pela diversidade dos seus princípios de ação, tanto quanto o permite a natureza das suas funções comuns e a dependência comum em que elas se acham da sociedade. Mas este mesmo meio ainda não basta para evitar todo o perigo das usurpações. Se o excesso da influência do corpo legislativo exige que ele seja assim dividido, a fraqueza do Poder Executivo, pela sua parte, pede que seja fortificado. O veto absoluto é, à primeira vista, a arma mais natural que pode dar-se ao Poder Executivo para que se defenda: mas o uso que ele pode fazer dela pode ser perigoso e mesmo insuficiente.” (HAMILTON, Alexander; JAY, Jhon; MADISON, James. **O federalista**. São Paulo: Victor Civita, 1979. p. 131).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ HAMILTON, Alexander; JAY, Jhon; MADISON, James. **O federalista**. São Paulo: Victor Civita, 1979. p. 131

1.3 A divisão dos Poderes no Brasil

Em 1824, é editada a Constituição Política do Império do Brasil¹⁷, a primeira constituição do Brasil. Nesta, já se buscava a harmonia entre os poderes, em seu bojo havia quatro poderes políticos constituídos; Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judicial e Poder Moderador.

O poder Moderador, adicionado aos três clássicos, era exercido pelo Imperador, como Chefe da Nação. Como responsável por dar a “última palavra”, este poder, se desvirtuava da finalidade principal da separação.

Em seguida, houve a Proclamação da República e com ela veio uma nova Constituição, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891. Esta, por sua vez, consagrou o princípio da tripartição dos poderes e adotou o sistema presidencialista. Trouxe no artigo 15 que “[...] são órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si.”¹⁸

Da mesma forma fora mantida a separação na Constituição de 1934, que no artigo terceiro dispunha: “[...] são órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.”¹⁹

Três anos mais tarde, por Getúlio Vargas, vem a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, e esta não trouxe a separação dos poderes no modelo clássico. De forma diversa, citava os poderes Judiciário e Legislativo, mas, estabelecia em seu artigo 73 o Presidente da República como autoridade suprema do Estado.²⁰

¹⁷ BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). **Coleção das Leis do Império do Brasil de 1824**, Rio de Janeiro, 1824. p. 7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

¹⁸ Id. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

¹⁹ Id. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

²⁰ Constituição de 1937 - Art 73 - o Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País. (BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015).

Em 1946, promulgada a nova carta constitucional, estabeleceu-se em seu artigo 36 que “[...] são poderes da união o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si”²¹, voltando, portanto, para a separação clássica.

Já na Constituição de 1967²², não houve alteração quanto a tradicional separação dos poderes. E, a emenda de 1969²³ que alterou grande parte da Constituição anterior, estabeleceu em seu artigo 6º que “[...] são Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Finalmente, na atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²⁴, consta, até os dias atuais, no artigo 2º (segundo) que “[...] são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Não obstante, ainda trouxe a doutrina dos freios e contrapesos (*check and balances*), muito embora ainda remanesça do período militar²⁵ a figura das medidas provisórias. Medidas que podem ser editadas pelo Presidente da República, com força de lei, nos termos do artigo 62.

Para Bolívar Lamounier a figura da Medida Provisória conferiu ao Presidente da República uma soma de poderes inaceitável numa democracia que se quer equilibrada e moderna.²⁶ Nesse sentido, “a balança” permanece desequilibrada, dando força excessiva ao Poder Executivo.

Houve, também, nessa carta constitucional, avanços em relação as funções do Tribunal de Contas, que serão exploradas em capítulo próprio. A forma concebida nesta Lei Maior, estabelece o regime democrático, asseverando que nenhum dos Poderes da República estará acima da Constituição ou das leis.

No mesmo sentido, o Estado democrático de Direito determina que o poder não será exercido sem respeitar os limites, proibindo, portanto o exercício do poder absoluto. Nesta senda, a Constituição garante a separação dos poderes, e, preceitua Dimitri:

²¹ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 19. set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

²² Id. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

²³ Id. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

²⁴ Id. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

²⁵ Derivadas dos Decretos-leis do Regime Militar (sob nova roupagem) Figura oriunda da concentração de poderes nas mãos do poder executivo durante o Regime Militar.

²⁶ LAMOUNIER, Bolívar. **Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium, 2005. p. 133-135.

Estabelece que a União possui três Poderes, independentes e harmônicos entre si (art 2º), valendo o mesmo para os Estados e o Distrito Federal (arts. 25 a 28 e 125). Já nos Municípios, ocorre a bipartição do poder entre Legislativo e Executivo (arts. 29 e 125) especifica o funcionamento, as competências e a forma de escolha dos integrantes de cada poder e suas relações com os demais (Título IV – “Da organização dos poderes”). Normas semelhantes encontram-se nas Constituições estaduais e nas leis orgânicas dos Municípios; inclui a separação de poderes entre as normas constitucionais insuscetíveis de abolição mediante emenda constitucional (art. 60, § 4º, III).²⁷

Ou seja, significa dizer que a Constituição Federal permite alterações no equilíbrio entre os poderes e modificações no rol das respectivas competências, mas isso só é possível caso seja mantida a divisão do poder e respeitado o princípio da autonomia e da especialização.²⁸

1.4 Freios e Contrapesos

Para o devido exercício do controle é preciso levar em conta alguns pontos. Em primeiro lugar, o controle deve ser permanente, com atividades prévias que podem ocorrer depois ou ao mesmo tempo em que os atos são praticados. Num segundo ponto, precisa-se levar em conta a transparência, derivada do princípio da publicidade²⁹, que obriga a criação de mecanismos para disponibilizar as informações à sociedade. Em terceiro, temos a participação efetiva dos órgãos do aparelho do estado e dos particulares neste controle. E, por fim, a atividade deverá ser atribuída a um órgão especializado.

A base moral na teoria de freios e contrapesos advém do princípio da lealdade, pela qual se busca o respeito mútuo entre os titulares dos cargos e representantes dos órgãos do Estado, que exercem o poder e, considerando, também, a cooperação dos diversos órgãos para a realização dos objetivos estabelecidos na constituição. Estas situações devem ter o menor atrito possível bem como deve-se evitar o abuso do poder, respeitando as instituições e as pessoas.³⁰

Os dispositivos em tela se encontram, por óbvio, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, como vimos, torna os poderes harmônicos.

²⁷ Separação dos poderes - In: DIMOULIS, Dimitri. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 350.

²⁸ Ibid.

²⁹ Princípio Constitucional da Publicidade – Previsto no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

³⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da República**. Coimbra: Coimbra, 1991. p. 136.

Desta sorte, estabelece que: cada poder exerce suas competências e fiscaliza as competências dos demais; o executivo poderá editar Medidas Provisórias, que são normas com força de lei; haverá possibilidade de veto pelo poder Executivo das leis do Legislativo; os Tribunais declaram a inconstitucionalidade de leis e normas dos Poderes Legislativo e Executivo; caberá ao chefe do Poder Executivo escolher os ministros dos tribunais superiores; haverá possibilidade de impeachment do chefe do Poder Executivo por intermédio do Legislativo; e a aprovação de autoridades do Poder Executivo pelo Senado, inclusive para a exoneração de ofício do Procurador-Geral da República antes do término do mandato.

Conforme explicação de Luiz Nunes Pegoraro³¹:

Essa distribuição não é absoluta. Podem-se atribuir embora restritivamente, funções que em tese corresponderiam a outros, pretendendo-se promover um equilíbrio melhor articulado entre os chamados Poderes, isto é, entre órgãos do Poder, pois na verdade o Poder é uno. Esse mecanismo de controle recíproco denomina-se de freios e contrapesos (checks and balances). Os órgãos dos Estados devem se inter-relacionar de forma harmônica, mas cada qual mantendo o respectivo âmbito de independência e autonomia em relação aos demais.

Ainda no Brasil, diversos são os julgados, até mesmo do Supremo Tribunal Federal (STF) que consagram a Teoria da Separação dos Poderes. Com destaque, pode-se citar Acórdão de Sepúlveda Pertence³², na época Ministro do Supremo Tribunal Federal, no qual trabalha as questões relacionadas ao princípio da independência do Poder Judiciário. Por meio deste, afirma que na Magna Carta de 1988 se encontra a proteção ao princípio da separação e independência dos poderes, com a tripartição das funções do Estado. Existe, portanto, o equilíbrio entre os poderes concretizado por intermédio do movimento recíproco dos freios e contrapesos. Por meio destes, o Poder Judiciário realiza o controle dos demais Poderes, utilizando o modelo de jurisdição una.

Aos juízes, dentro do Poder Judiciário, cabe o controle em relação à legalidade dos atos realizados pela administração, ou com administração, bem como o controle da constitucionalidade das leis. Conforme entendimento da Corte Constitucional haverá a

³¹ PEGORARO, Luiz Nunes. **Controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários**. Campinas: Servanda, 2010. p. 107.

³² ADIN n. 98/MT. Repte.: Procurador-Geral da República. Reqdo.: Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso. Julgado 07/08/1997. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 31/10/1997. p. 539. (BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 5 set. 2015).

declaração de inconstitucionalidade das normas que venham a suprimir a independência administrativa e funcional de qualquer dos Poderes do Estado.

No Poder Legislativo, para resumir, existem as funções típicas de suas atribuições legiferantes, por intermédio dos processos legislativos. Outrossim, possui funções de controle e fiscalização. Nesta função poderá remeter pedidos de informações aos Ministros de Estado ou aos seus subordinados, criar comissões parlamentares de inquérito com o objetivo investigativo, e, também, poderá realizar controle externo que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.³³

Após a observação das funções típicas, também é preciso analisar as funções atípicas. Nesta esteira, nas funções administrativas da câmara, atípicas, existe a possibilidade de dispor sobre sua organização, o provimento dos cargos e sua polícia. Outra função atípica exercida pelo Poder Legislativo é a função jurisdicional “anômala”³⁴ que exerce ao julgar o Presidente da República ou Ministros de Estado quando tenham cometido crimes de responsabilidade.

O exercício da Chefia do Estado, Chefia de governo e Chefia da Administração competem ao Poder executivo. Nestas funções devem concretizar de forma efetiva e adequada os anseios da sociedade, pautando suas atividades conforme previsto em lei.³⁵

Cabe ao Poder Executivo desempenhar, também, algumas funções atípicas como a possibilidade de função julgadora em decisões sobre recursos administrativos, sendo de sua alçada a iniciativa de processos legislativos, edição de medidas provisórias e leis delegadas, esta última somente quando houver autorização.

Já o Poder Judiciário exercerá a jurisdição, com maiores detalhes em capítulo próprio.³⁶ Contudo, é importante destacar que no Brasil houve adoção de sistema com unidade de jurisdição, não existindo portanto, como em alguns países, cortes diferenciadas, uma corte administrativa e uma corte jurisdicional cada uma com suas funções e competências próprias.

Deste modo, no Brasil existe o modelo de jurisdição una, e, corrobora com esse entendimento a disposição do artigo 5º inciso XXXV da Constituição de 1988, que perfaz o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Ou seja, não há permissão para o afastamento da prestação jurisdicional. Tendo, portanto, como definitivas, em regra, apenas as decisões finais do poder judiciário.

³³ Appreciar e julgar as contas do Presidente da República, as contas dos administradores de bens e valores públicos da Administração indireta e direta.

³⁴ Exame mais aprofundado será feito no capítulo sobre Jurisdição.

³⁵ Conforme Preceitua o Princípio da Legalidade Estrita previsto no Artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

³⁶ Ver Capítulo 2.

Do mesmo modo, antecipando o capítulo próprio sobre este tema, só o Poder Judiciário examina de forma definitiva as questões com efeito de coisa julgada.

Portanto, para a atividade jurisdicional, far-se-á necessário que ponha fim ao litígio e que assegure o direito posto em causa. Assim, a função jurisdicional, em síntese, busca o conhecimento, a execução e a asseguuração.³⁷

O Poder Judiciário pode exercer também funções atípicas, como no momento em que realiza e dispõe sobre sua organização interna, função administrativa, bem como, ao elaborar seu regimento interno, acaba por praticar funções semelhantes às do Poder Legislativo.

Desta sorte, cabe aos órgãos do Estado o exercício de suas funções principais, específicas e próprias, e, também, exercer funções atípicas que são próprias de outros órgãos.

Nos dizeres de Dalmo de Abreu Dallari³⁸:

A primeira crítica feita ao sistema de separação de poderes é no sentido de que ele é meramente formalista, jamais tendo sido praticado. A análise do comportamento dos órgãos do Estado, mesmo onde a Constituição consagra enfaticamente a separação dos poderes, demonstra que sempre houve uma intensa interpenetração.

Ou seja, na prática as funções dos poderes se estreitam, o que favorece a harmonia entre eles. Quando da edição de normas pelo Legislativo há a participação do Executivo seja pela iniciativa desta ou pela sanção ou veto. Também, compete ao Presidente do Senado Federal promulgar a lei caso o Presidente da República não o faça no prazo estipulado³⁹.

De outra forma, pode o Legislativo modificar o projeto de lei de iniciativa do executivo por meio de emendas, e, se quiser, também poderá rejeitá-lo.

O poder judiciário, por meio de seus Tribunais, poderá declarar a inconstitucionalidade das leis, com respaldo constitucional. Mas, por regra, não pode interferir

³⁷ ASSIS, Araken de. **Manual da execução**. 9. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 65.

³⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 222.

³⁹ Constituição Federal - 1988: Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

diretamente no Legislativo. Também, o Chefe do Poder Executivo Federal não tem autorização para interferir na função jurisdicional, porém é ele quem nomeia⁴⁰ os ministros dos tribunais superiores, sob o controle do Senado Federal.

O sistema de freios e contrapesos objetiva, portanto, o controle do exercício da função como, também, o do resultado das funções específicas. Tem por finalidade a contenção do poder do Estado, em qualquer forma de manifestação, ao quadro de funções que lhe foi reservado na Carta Constitucional.

Segundo a Classificação dada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁴¹, as funções de controle podem ser agrupadas em quatro modalidades. Seriam: controle de cooperação, controle de consentimento, controle de fiscalização e controle de correção.

O controle de cooperação é o estabelecido pela participação obrigatória de um poder no exercício da função do outro. O controle de consentimento é realizado pela execução de funções que atribuem eficácia ou exequibilidade aos atos de outro poder. O Controle de fiscalização seria o que é exercido nas funções de vigilância, exame e sindicância dos atos de um Poder pelo outro. E, por fim, o controle de correção é exercido no desempenho das funções que foram atribuídas a um poder, para desfazer ou sustar os atos praticados por outro.⁴²

1.5 Funções do Poder Legislativo sobre o Executivo e o Judiciário

Dentro da atividade exercida pelo Poder Legislativo, em relação ao Poder Executivo, compete a este a aprovação de tratados, a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Também são de sua competência a aprovação de nomes para determinados cargos, a fiscalização dos atos do Poder Executivo mediante Comissões Parlamentares de Inquérito, a rejeição do veto, o controle orçamentário, e, por fim, a realização do impeachment.

Nas funções exercidas pelo Legislativo, em relação ao Judiciário, temos que aquele: dispõe sobre o orçamento do judiciário e fiscaliza a execução orçamentária; estabelece a organização do poder judiciário; cria os cargos do judiciário; julga, em jurisdição anômala,

⁴⁰ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

⁴¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Interferências entre poderes do Estado: fricções entre executivo e o legislativo na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 26, n. 103, p. 13, jul./set. 1989.

⁴² Ibid.

os ministros do Supremo Tribunal Federal; aprova os magistrados escolhidos para o Supremo Tribunal Federal e tribunais superiores, além de, também, conceder anistia.

1.6 Funções do Poder Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário

Em conformidade com os ditames da Constituição da República Federativa do Brasil são funções do Executivo em relação às atividades do Legislativo: a expedição de medidas provisórias, o veto do Presidente da República e a elaboração de leis delegadas.

Em relação ao Poder Judiciário, compete ao Executivo a concessão de indulto e comutação de penas, e, também, caberá ao Presidente da República a nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores e Regionais.

1.7 Funções do Poder Judiciário sobre o Executivo e o Legislativo

Dentre as funções de freios e contrapesos, o Judiciário exerce a apreciação de ações judiciais realizadas contra atos administrativos e, também, exerce o controle de Constitucionalidade da lei em relação ao Legislativo. Este poder pode anular atos ilegais praticados pela administração pública, com efeito retroativo.

1.8 Poderes Constituídos

Dispõe a Lei Maior do Estado Brasileiro que, todo poder emana do povo, e que, este irá exercê-lo diretamente ou indiretamente. O poder, portanto, é exercido indiretamente por meio dos representantes eleitos pelo povo, conforme preceitua⁴³ o artigo 1º, parágrafo único.

Na sequência, traz o artigo 2º⁴⁴ que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Assim, no mesmo diploma legal, não só se buscou separar os poderes, garantindo a possibilidade de controle entre eles, mas, também, trouxe a constituição em seu artigo 60 § 4º, no inciso III, que “[...] não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a separação dos Poderes.”

⁴³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: **Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.** (grifo nosso).

⁴⁴ Constituição Federal – 1988.

Pelo dispositivo acima, que constrói cláusulas imodificáveis em nossa Constituição, temos a impossibilidade de se reunificar os poderes, vez que se trata de cláusula pétreia.

1.8.1 Poder Executivo

O Poder Executivo, ou também chamado Poder Administrativo, é responsável pela execução dos atos de gestão pois realiza a administração política com base na lei. Este poder será exercido pelo Presidente da República e seus Ministros em âmbito Federal, pelo Governador e seus Secretários no âmbito estadual e distrital, e pelo Prefeito e seus Secretários em âmbito municipal.

Existe, no próprio texto constitucional, a distribuição de competências entre os Poderes, o que permite a independência entre eles. Os chefes dos Poderes Executivos de qualquer âmbito não podem interferir nos atos dos demais.

1.8.2 Poder Legislativo

O Poder Legislativo tem por finalidade a atividade legiferante, ou seja, cria leis de forma impessoal. Esta função é exercida, no Brasil, no âmbito Federal pelo Congresso Nacional que pode ser subdividido em Câmara dos Deputados e Senado Federal, sendo respectivamente representados pelos Deputados Federais e pelos Senadores. Já no âmbito estadual, temos as Assembleias Legislativas, onde atuam os Deputados Estaduais, e por fim, as Câmaras Municipais onde atuam os Vereadores.

Suas competências para legislar estão dispostas na Constituição, havendo temas privativos do Legislativo Federal. Contudo, por regra legislam com exclusividade e de forma concorrente, respeitada a extensão de sua competência territorial.

Como vimos anteriormente, o Legislativo não atua somente criando leis, mas, também, possui entre suas atribuições constitucionais a função de apreciar as contas, prestadas anualmente, pelo chefe do Poder Executivo.

1.8.3 Poder Judiciário

Por último, temos o Poder Judiciário, que exerce a função jurisdicional, aplicando a lei ao caso concreto. No Brasil, adotou-se o sistema de jurisdição única, e, na Constituição, seu maior garantidor é o artigo 5º, inciso XXXV.

Portanto, a lei não excluirá do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Nesse sentido, como veremos à frente, fica estabelecido o direito de peticionar ao Poder Judiciário buscando, com o amparo legal, a proteção aos seus direitos ameaçados ou já lesados.

Em sua estrutura, o Poder Judiciário é constituído por servidores públicos, por regra, aprovados por meio de concurso público. Assim, não é um poder com cargos eletivos, e tem por finalidade, na Constituição, não só resolver os conflitos entre particulares, mas também de controlar a atuação dos outros poderes dentro dos limites constitucionais.

A Magna Carta prevê apenas um Poder Judiciário Federal e um Estadual, ficando a União responsável pelo custeio do Judiciário federal e os estados responsáveis pelos respectivos Judiciários estaduais. Ainda de acordo com a Constituição, existem outras divisões, tais como entre justiça comum ou ordinária e as chamadas justiças especiais.

Os Tribunais componentes do Poder Judiciário são: o Supremo Tribunal Federal (STF); o Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunais de Justiça (TJ) (cada estado com o seu), o Tribunal Superior do Trabalho (TST), os Tribunais Regionais do Trabalho (TRT), os Tribunais Regionais Federais (TRF), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunais Regionais Eleitorais (TRE), as Juntas de Conciliação e Julgamento (JCJ), o Superior Tribunal Militar (STM), Tribunais Regionais Militares (TRM), Tribunais de Justiça Militar (TJM) (nos estados, quando houver).

1.9 Sobre a organização dos poderes e suas possibilidades

O princípio da separação dos poderes, como já bem percebido, faz parte da estrutura da República Federativa do Brasil, e, assim, deverá prevalecer sobre qualquer norma constitucional, vez que se trata de princípio fundamental.

O princípio visa a garantir o melhor funcionamento do Estado, buscando coibir as práticas abusivas. Não obstante, preceitua Miguel Reale⁴⁵:

Tempo houve em que não se admitia nem mesmo a crítica da doutrina da separação dos poderes, e, na forma em que ela era exposta, estava como implícito o primado do Legislativo, restando ao Governo o papel secundário de executar o que tivesse sido estatuído pelo legislador parlamentar. Hoje em dia, poucos se mantêm apegados ao dogma da divisão dos poderes, e a nossa história constitucional nos dá um exemplo característico das modificações sofridas pela doutrina, desde a sua primeira formulação clássica, até a Constituição Federal vigente, na qual a discriminação dos poderes soberanos não tem mais o valor de um princípio essencialmente destinado à garantia

⁴⁵ REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 344.

das liberdades individuais, mas antes o valor pragmático de uma distribuição de funções, de uma simples aplicação da lei da divisão do trabalho no setor das atividades políticas.

Neste desiderato, o autor observa que, apesar de ser necessária e garantida a separação dos poderes, estes, não precisam necessariamente se dividir em apenas três, conforme preceituou a divisão clássica de Montesquieu, podendo o Estado moderno se adaptar conforme suas atuais e reais necessidades.

Portanto, os Poderes constituídos vão ganhando novos contornos no tempo, contudo, não deixa de ser necessária sua separação. O princípio da separação dos poderes se apresenta como inviolável nos atuais estados democráticos ocidentais.

Para Matteucci:

[...] hoje se esqueceu a distinção entre direito e política, entre o legislar e o governar; na realidade, hoje se administra e governa por meio de leis, não segundo as leis. Assim, o Parlamento não é mais um órgão de controle do poder executivo, mas um órgão de Governo.⁴⁶

Portanto, hodiernamente, não nos basta à tripartição dos poderes para o controle democrático do exercício do poder. O órgão de contas, em um primeiro momento, se mostra fora de esquadro ao ser alocado dentro do poder legislativo, e, portanto, submisso a ele.

Ante ao exposto, outros autores fazem coro a esse novo entendimento. Souza Júnior⁴⁷ já preceituava que a teoria da tripartição, outrora delineada por Montesquieu, estaria obsoleta em face da já existente hexapartição dos poderes em algumas democracias Europeias⁴⁸.

Com base em Dimoulis, tem-se que o “[...] sistema de freios e contrapesos se baseia nas relações entre as forças políticas e, particularmente, nos conflitos entre governo e oposição e não na divisão formalista de competências jurídicas.”⁴⁹ Assim, para finalizar,

⁴⁶ MATTEUCCI, Nicola. Constitucionalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (Org.). **Dicionário de política**. Tradução de Carmem C. Varriale et al. 5. ed. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. p. 250.

⁴⁷ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes**. São Paulo: Memória Jurídica, 2002. passim.

⁴⁸ A obra em tela apresenta uma classificação nova em relação à Separação dos Poderes. Traz por referência a teoria e prática das constituições da Europa Ocidental contemporânea, em especial, Alemanha e Espanha. O conteúdo tem como ênfase uma visão histórica em que a unidade política ocidental encontra sua gênese no Reino Medieval Feudal, em que o poder está solvido nas relações sociais de base local; a era moderna estabeleceu o Estado Nacional Moderno, com a concentração de todas as funções políticas no Rei; em sequência, historicamente apresenta a bipartição dos poderes da Revolução Gloriosa, proposta em Locke; a tripartição, conforme vimos, em Montesquieu; e a tetrapartição formulada por Henri Benjamin Constant de Rebecque, no início do Século XIX; a pentapartição racionalizada no primeiro pós-guerra do século XX e a hexapartição, gerada após a guerra de 1939-1945, que traz em seu arcabouço o Tribunal Constitucional como poder.

⁴⁹ Separação dos poderes - DIMOULIS, Dimitri. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 350.

independentemente da divisão formal, as necessidades políticas, morais e sociais acabam por forçar a superação do paradigma utilizado em relação aos poderes constituídos. Nesse sentido, muito embora a Constituição de 1988 não tenha colocado o Tribunal de Contas como poder, trouxe nele instrumentos e competências como se o fosse.

1.10 Controle Externo

Conforme anteriormente elucidado, a divisão entre os poderes se faz necessária, sobretudo, em relação ao sistema de freios e contrapesos. Nesse sentido, atividade de grande relevância, em especial para o Estado Democrático de direito, e, em um regime republicano, é a do controle da administração pública.

Para tanto, esta passagem tem por objetivo expor as principais peculiaridades e características do controle externo da Administração Pública, sendo essa uma das vertentes com maior repercussão social ao tratar das atividades de controle estatal dos atos do poder público.

Nesta senda, para bem conceituar o controle externo é imprescindível perfazer uma breve introdução histórica acerca do vocábulo “controle”.

Importante observar que o fenômeno da prestação de contas não é recente como pensam, também não sendo um aspecto exclusivo das repúblicas como o Brasil. Do mesmo modo, não pertence com exclusividade às sociedades do Ocidente. As origens deste vocábulo se perdem no tempo, ficando em evidência, em um dos primeiros códigos existentes, o famoso e muito antigo código de Manú, na Índia, que já trazia em seu arcabouço “jurídico” a execução do controle externo em relação aos gastos do príncipe.

Na Grécia, existiam funções criadas com a finalidade de fiscalizar as contas da administração, e conforme preceitua Fidel I Lazzo⁵⁰:

En la antigua Grécia, los “contralores” tenían atribuciones para fiscalizar las cuentas de la administración oficial y las inversiones. A su vez, los “logistas”, que tenían la función de analizar los gastos e inversiones de la renta pública, pueden considerarse los representantes más antiguos en función parangonada con la que prestan los tribunales de cuentas [...].

Destarte, houve, também, a função de analisar os gastos públicos, sendo estas, antigas manifestações do que viria a ser, nos dias atuais, os Tribunais de Contas. De maneira

⁵⁰ LAZZO, Fidel Isaac. **Tribunales de Cuentas**: jurisdiccionalidad y constitucionalización, actuación letrada: análisis de las cláusulas constitucionales y de la legislación argentina vigente. Buenos Aires: Depalma, 1981, p. 3.

semelhante, conforme história latino-americana, registros do Virreinato espanhol já demonstravam a existência de um organismo de controle, este, possuía jurisdição sobre as províncias do Rio da Prata e sua sede fora fixada em Lima⁵¹.

Segundo Hely Lopes Meirelles⁵² e a maior parte dos doutrinadores, a palavra controle⁵³ tem sua origem no idioma francês e no latim medieval. Corroborando com esse entendimento, Eduardo L. B. Gualazzi⁵⁴ traz em seu estudo os ensinamentos do italiano Massimo S. Giannini:

O controle sobre os poderes públicos encontra-se já, com outras denominações, nos ordenamentos gerais da Antiguidade, assim como nos medievais, e expande-se com o Estado, atingindo neste século pontos paroxísticos, a que se debitam, por difusa opinião, as lentidões burocráticas. O termo é do Latim fiscal medieval (contra *rotulum* – em Francês *contre-rolê* – contrôle), no qual indica o exemplar do catálogo (dos contribuintes, dos censos, dos foros anuais) com base em que se verifica a operação do exator. Porém, ingressa rapidamente na linguagem jurídica geral e a ultrapassa, para assumir significados totalmente diversos, como, por exemplo, o de predomínio (controle da situação), o de domínio (controle dos mares), que por vezes refluem para a ordem jurídico-conceitual. Tem significado preciso, porém, apenas em Direito Administrativo (controle-direção e controle-verificação), que em outros setores do Direito tendem a confundir-se.

Nesta seara, o vocábulo controle possui significado jurídico específico, em especial, ao tratarmos do Direito Administrativo. Justamente por isso, o tema em tela trata da concretização das normas constitucionais, donde podemos extrair o vocábulo controle conforme as elucidações acima, ou seja, com os sentidos de direção ou verificação.

Sobre o controle de finanças públicas, a doutrina francesa registra a origem medieval do controle financeiro como sendo de natureza jurisdicional, e também ressalta que na República e no Império Romano e na antiguidade Grega, houve a origem do “dever de prestar contas” de todos aqueles que exerciam função ou cargo público de qualquer tipo. Este procedimento fora considerado essencialmente de natureza administrativa.

⁵¹ LEVENE, Ricardo. Investigaciones acerca de la historia económica del Virreinato del Plata. 1927 apud LAZZO, op. cit., p. 4.

⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 541.

⁵³ Ibid., p. 638, nota 2 - Hely ensina que: “A palavra controle é de origem francesa (controle) e, por isso, sempre encontrou resistências entre os cultores do vernáculo. Mas por ser intraduzível e insubstituível no seu significado vulgar ou técnico, incorporou-se definitivamente em nosso idioma, já constando dos modernos dicionários da língua Portuguesa nas suas várias acepções. E, no Direito Pátrio, o vernáculo controle foi introduzido e consagrado por Seabra Fagundes desde a publicação de sua insuperável monografia. O controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário(1. ed. 1941).”

⁵⁴ GIANNINI, Massimo Severo. *Istituzioni di Diritto Amministrativo*. Milão: Giuffrè, 1984, p. 57, nota 13 apud GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992. p. 13.

1.10.1 Conceito

Após o exame das origens, também é importante explorar o conceito atualmente adotado. Portanto, para trazer o entendimento necessário deste conceito jurídico do vocábulo controle, assim explica Eduardo Gualazzi⁵⁵:

Sem embargo, o controle juridicizou-se, ingressou no Direito Público, tornou-se *figura jùris* do Direito Administrativo; não é, porém, sinônimo de tutela ou de autotutela administrativa, assim como não é deste distinto. Na verdade, *controle* é gênero, de que tutela e autotutela administrativa são espécies. O controle estrito da legalidade e do mérito, por meio das figuras da tutela e da autotutela administrativas, do Direito Administrativo, constitui uma espécie de gênero *controle administrativo*, que materialmente abrange não apenas os atos administrativos (assim formalmente considerados pelo Direito Administrativo), mas também os atos e atividades materiais de administração. O *controle* a que alude Decreto-lei federal 200/67 (n. V do art.6º, e art.13) é o controle materialmente administrativo, que abrange o controle da legalidade e do mérito (por meio da tutela e da autotutela administrativa), *mas não se confina somente a esta espécie de controle*. O controle abrange e ultrapassa a tutela e a autotutela administrativas.⁵⁶

Desta sorte, o gênero controle comporta tanto o controle interno⁵⁷ quanto o controle externo das atividades da administração. Preceitua, também, Hely Lopes Meirelles, que o “[...] controle é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.”⁵⁸

De outra monta, um conceito mais simplificado é trazido por Ricardo Lobo Torres⁵⁹:

⁵⁵ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992. p. 23.

⁵⁶ José Cretella Junior ensina que em “[...] sentido restrito, que deve ser levado em consideração no sistema pátrio, tutela administrativa é conjunto de poderes, expressos em lei, mas limitados, que o Estado confere à União, aos Estados-membros ou aos Municípios (ou seja, as nossas pessoas jurídicas públicas políticas, de existência necessária), a fim de que exerçam ininterrupta vigilância jurídica sobre os atos editados pelos órgãos ou pelos agentes das autarquias, institucionais ou geográficas, para garantir-lhes a legalidade e o mérito, assegurando a consecução dos interesses coletivos.” A autotutela administrativa, exercida no interior da Administração Direta, consiste “[...] em vigilância contínua que incide sobre os atos administrativos e sobre os bens públicos, no sentido de preservá-los de deteriorações, distorções ou desvios.” CRETELLA JUNIOR, José. **Dicionário de direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 88/526, grifo do autor.

⁵⁷ O controle interno da administração pública é exercido precipuamente com base no poder de autotutela, pelo qual é lícito à administração anular seus atos ilegais ou, ainda, revogar seus próprios atos inconvenientes e inoportunos.

⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 565.

⁵⁹ TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista do TCE**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 31-32, jul. 1991.

O conceito de controle desborda, em certa medida, o de fiscalização. Esta última representa a fase final de um ciclo que se inicia com a elaboração do orçamento pelo Legislativo. Já o controle, além de se inserir na fiscalização financeira, pode também se ligar às fases anteriores de exame e aprovação do orçamento, quando o Legislativo controla o Executivo. O conceito de fiscalização financeira, por seu turno, ultrapassa, em outra direção, o de controle, para abranger também o trabalho das comissões de inquérito do Legislativo (art. 58, §3º) e das comissões para acompanhar a atividade genérica de fiscalização e controle do executivo (art. 49, X). Nesses casos há simples fiscalização ou, quando muito, controle parlamentar, mas controle financeiro no sentido técnico não existe.

Após tantos conceitos conclui-se, então, que o controle da Administração Pública tem como finalidade averiguar e constatar a regularidade dos atos de gestão estatal, observando o resultado social e seguindo os princípios que norteiam o Direito Administrativo.

1.10.2 O controle da Administração Pública

Atualmente, no Estado Democrático de Direito, com o nível de funcionamento que a instituições políticas Brasileiras permitem, para que seja possível ao cidadão acompanhar, com transparência, os atos administrativos em relação aos elementos constitutivos e sua legalidade, bem como, também, a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, necessita-se, ainda, de mecanismos de controle da administração pública.

Neste diapasão, o objetivo do controle é garantir que a atuação da administração se dê em conformidade com os princípios constitucionais, “[...] alcançando, também, o chamado controle de mérito e que diz respeito, em síntese, aos aspectos discricionários da atuação administrativa.”⁶⁰

Complementando as análises das subseções anteriores, existem modalidades de controle da administração pública festejadas na doutrina pátria, sendo estas:

a) o controle da própria Administração ou Controle Administrativo; b) o controle executado pelo Poder Judiciário ou Controle Judicial; e c) e o controle efetuado pelo Poder Legislativo ou Controle Parlamentar, o qual se desdobra em duas dimensões específicas: o Controle Parlamentar direto, propriamente dito, de índole essencialmente político-institucional, e o Controle Externo executado com o auxílio de órgãos técnicos, dotados de competências e atribuições constitucionais privativas – os Tribunais de Contas.⁶¹

⁶⁰ BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do tribunal de contas da união**. Belo Horizonte: Fórum. 2010. p. 29.

⁶¹ Ibid.

Esse é o quadro das formas tradicionais de controle da administração já estabelecidos no Brasil. Nesta senda, o chamado Controle administrativo será exercido em relação a todas as atividades administrativas dos três Poderes do Estado. Assim sendo, o exercício do controle da administração será exercido tanto no Poder Executivo como também nos Poderes Judiciário e Legislativo em relação aos seus órgãos responsáveis por seu funcionamento em âmbito administrativo.

O conceito de Controle Administrativo é dado por Hely Lopes Meirelles, como:

[...] todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando a mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo quê é um controle de legalidade e de mérito. Sob ambos esses aspectos pode e deve operar-se o controle administrativo para que a atividade pública em geral se realize com legitimidade e eficiência, atingindo sua finalidade plena, que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais dos administrados.⁶²

Assim, o poder que se exerce sobre as atividades administrativas, tem por fundamento o princípio da autotutela. Por esse princípio, surge o dever-poder de autotutela que a administração possui em relação aos seus agentes e seus próprios atos. As consequências da autotutela também contam com amparo das decisões das do STF nas Súmulas de número 346 e 473, que trazem a possibilidade de a administração declarar nulos seus próprios atos, em especial, quando contiverem vícios que os tornem ilegais, e, também a possibilidade de revogar seus próprios atos por critério de conveniência e oportunidade, desde que respeitado o direito adquirido.⁶³

Importante ainda destacar que, mesmo quando existe a possibilidade de, pela autotutela, anular seus atos por intermédio da atividade de controle da administração, a súmula supracitada, por último, põe a salvo a possibilidade de apreciação pelo poder judiciário. Ou seja, em todos estes casos ainda caberá exame por parte do poder judiciário para averiguar a possibilidade de existência de ilegalidades exercidas durante o controle.

⁶² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 569.

⁶³ Súmula 346 – A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos; e Súmula 473 – A Administração Pública pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não originam direitos, ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 5 set. 2015).

Deste modo, a essas hipóteses de controle da administração convencionou-se, por parte da doutrina, o nome de controle interno, visto em sentido amplo, uma vez que, para o denominado controle Externo, por regra, o exercício de controle será realizado por órgão estranho a essa administração.

O enunciado final em relação as súmulas dispostas, acerca do judiciário, se justifica exatamente pela existência do chamado controle judicial, que, conforme prenuncia o artigo 5º, em seu inciso XXXV, será exercido privativamente pelo Poder Judiciário. Este controle será exercido sobre os atos normativos e executivos dos três poderes, Legislativo, Executivo e do próprio Judiciário.

Assim, o Estado de Direito tem como seus fundamentos o controle realizado pelo Poder Judiciário e o princípio da legalidade, vez que não haveria qualquer resultado em vincular a atuação da administração pública à lei, caso não fosse possível o controle destes atos por um órgão imparcial, com prerrogativas capazes de garantir a manutenção desta imparcialidade e com poderes bastantes para, quando da apreciação dos atos ilegais, invalidá-los.

Em relação aos controles ora analisados, faz-se preciso maior destaque para o controle realizado pelo Legislativo, também conhecido como controle Parlamentar. Este controle é exercido diretamente pelos órgãos legislativos das esferas da Federação, sendo, portanto, o Congresso Nacional em âmbito federal, as assembleias Legislativas no âmbito de cada respectivo estado e as Câmaras de Vereadores no âmbito municipal. O controle parlamentar é considerado eminentemente como um controle político, ou seja, não da enfoque inicial aos direitos individuais dos administrados, mas, em verdade, busca concretamente a garantia dos interesses do Estado e da Comunidade.⁶⁴

No mesmo sentido, observa-se que a Carta Constitucional de 1988 trouxe em seu arcabouço novos poderes ao Congresso Nacional, essa ampliação lhe deu a competência de sustar os atos normativos do Poder Executivo, quando estes exorbitarem os limites de delegação legislativa ou o poder regulamentar, conforme a letra do artigo 49⁶⁵, inciso V, deste diploma.

⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 598.

⁶⁵ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União.

O Controle Parlamentar se encontra, portanto, estabelecido em meio aos mecanismos constitucionais de freios e contrapesos, já observados. Nesse sentido ensina Moreira Neto⁶⁶:

O controle parlamentar ou legislativo é aquele exercido pelo Poder Legislativo de qualquer das três órbitas federativas; diretamente por seus plenários ou comissões parlamentares, e indiretamente, por seus órgãos auxiliares instituídos para esse fim específico. O controle parlamentar se insere entre os mecanismos constitucionais de freios e contrapesos pelos quais, como se sabe, cada Poder orgânico do Estado recebe competência para interferir na ação dos demais. Sempre restrito aos casos constitucionais estabelecidos, esse controle poderá ser de fiscalização, de suspensão, de anulação e até de punição.

Assim, cada aspecto desse controle será analisado detalhadamente dentro da Constituição Federal em vigor, em capítulo específico. Como há de se notar, dentre os órgãos auxiliares supramencionados, encontra-se o Tribunal de Contas, objeto deste estudo.

No tocante às modalidades de controles que incidem sobre a Administração Pública, sob a ótica exemplificativa, podem ser definidos em cinco principais categorias. A primeira categoria diz respeito ao objeto, podendo, em sua execução, realizar controle de legalidade e mérito; a segunda trata do momento de realização do ato, em que, também, veremos adiante, a ocorrência do controle de forma concomitante ao ato, prévia ou posterior a este; em terceiro se observa a amplitude, ou seja, se será controle de ato ou controle de atividade, em quarto trata da análise quanto ao modo de ação ou realização, se realizado de ofício ou mediante provocação, e, por último, quando a posição do órgão que exercerá o controle, para que se defina entre controle interno ou controle externo.⁶⁷

Continuando, em relação ao controle de legalidade, como anteriormente observado, oriundo do princípio constitucional da legalidade estrita, previsto no *caput* do artigo 37⁶⁸ da Magna Carta, assevera-se que seu objeto será a verificação da adequação, material e formal, dos atos praticados pela administração em observância as suas regras e diretrizes constitucionais e legais.

⁶⁶ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 434.

⁶⁷ BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do tribunal de contas da união**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 33.

⁶⁸ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]”

Em relação ao Controle de Mérito, configura-se como verificação dos resultados materiais dos atos praticados especialmente em relação à eficiência, legitimidade e, inclusive, economicidade.

Já, no tocante à amplitude, o controle será exercido em relação a atividade ou ato, quando o controle de atividade abrangerá condutas, comportamentos e atuação administrativos do órgão ou entidade, enquanto o controle de ato se dará em relação a ato específico, isolado.

O controle, quanto ao momento, pode ser prévio, como nos casos sujeitos à prévia aprovação ou autorização do Congresso Nacional⁶⁹, será preventivo para impedir que sejam praticados atos ilegais ou contrários aos interesses da administração pública, tendo o condão, inclusive, de evitar danos de difícil reparação em relação ao erário público.

Da mesma forma, o controle pode ser exercido concomitantemente ao ato ou atividade, ocorrendo durante a fase de execução como ocorre nos casos de “[...] acompanhamento da execução orçamentária pelo sistema de auditoria.”⁷⁰ e nos casos de exercício de fiscalização sobre hospitais, escolas e demais órgãos públicos que prestem serviços à coletividade.

Ainda quanto ao momento, por último, temos o controle exercido posteriormente, que visa a analisar os atos já praticados com intuito de confirmá-los, caso estejam em conformidade com os ditames legais, corrigi-los ou desfazê-los quando eivados de vícios e ilegalidades, conforme cada caso, gerando, portanto, como resultados a homologação, a anulação ou a convalidação dos atos praticados pela administração pública.

O controle poderá, também, ser executado de ofício, sem qualquer provocação, vez que é resultado do próprio exercício do controle administrativo. E, da mesma forma, poderá ocorrer por meio de provocação tanto dos administrados quanto dos demais entes legitimados, conforme o texto constitucional.⁷¹

Além disso, como visto acima, o controle pode ser externo ou interno a depender da estrutura em que se insere. Será interno quando um dos poderes exercer o controle de seus próprios atos e agentes e, externo quando houver o controle por outro poder ou órgão. E,

⁶⁹ A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 49, incisos II, III, XV, XVI e XVII, e, no artigo 52, incisos III, IV e V, hipóteses de controle prévio.

⁷⁰ BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do tribunal de contas da união**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 35.

⁷¹ Art. 74, Constituição Federal de 1988. [...] § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

nesse ínterim se encontra a função do Tribunal de Contas, como órgão auxiliar do Poder Legislativo.⁷²

1.10.3 O controle externo exercido pelo Legislativo

Visando ao melhor cumprimento do interesse público, mais de uma forma de controle fora implementada no sistema pátrio. Como já anteriormente denotado, existem o controle interno e o controle externo, este último, guarda relação direta com a separação dos poderes já estudada e com o sistema de freios e contrapesos.

Nesse sentido, o Controle Externo, se insere no controle Parlamentar, com características específicas para seu funcionamento, podendo ser considerado recorrente em boa parte dos Estados Democráticos de Direito. Entre suas atribuições estão a fiscalização contábil, orçamentária, operacional, financeira e patrimonial da administração pública.

Como boa parte das autorizações relacionadas às matérias supramencionadas advém do Poder Legislativo ou Parlamento, como por exemplo os casos de votação e aprovação de lei Orçamentária, ficou a encargo deste órgão a responsabilidade pelo controle a ser exercido.

Na mesma senda, como o poder emana do povo e, em uma democracia, o exercício deste é feito visando à melhor gestão da coisa pública e o bem da coletividade, caberia, portanto, aos administrados o exercício deste controle sobre a administração dos bens públicos. Corroborando a este entendimento, houve por bem que o Poder Legislativo composto por membros eleitos pelo povo e, imbuídos desta legitimidade popular, realizasse o controle externo.

Ou seja, a representatividade popular que, por regra, o parlamento detém, o tornaria o mais apto a realizar este controle, vez que os membros do poder judiciário são, no Brasil, aprovados mediante concurso público, não passando por uma escolha dos administrados.

⁷² Conforme ensina Hely Lopes Meirelles o “[...] controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou por órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem”, e para o mesmo autor o Controle externo “[...] é o que se realiza por órgão estranho à Administração pelo ato controlado, como, por exemplo, a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário.” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 570).

Neste contexto, o dever de prestar contas guarda correlação direta com a garantia de transparência dos procedimentos e a efetividade da gestão pública. Destarte, seu descumprimento enseja a responsabilização formal e material dos agentes públicos em relação aos recursos e bens públicos que se encontrem em sua administração ou sob sua guarda.

Em relação às dimensões do controle das finanças públicas, ensina Duverger⁷³:

É indispensável controlar rigidamente a execução do orçamento. Esse controle possui, primeiramente, um motivo político: verificar a aplicação da decisão do Parlamento em matéria orçamentária, impedir que o Executivo ultrapasse os créditos que lhe são alocados ou deixe de arrecadar todas as receitas previstas. Há igualmente motivo financeiro: evitar o desperdício e as dilapidações. É necessário fiscalizar adequadamente aqueles que empenham as despesas, arrecadam as receitas e gerem recursos públicos.

Por outro lado, é preciso observar que o controle, embora necessário, não deve ser realizado demasiadamente complexo ou abrangente, vez que poderia ocasionar o travamento das operações de execução do orçamento, bem como prejudicar o andamento da administração pública.

Como visto, a principal característica deste controle é o exercício por um Poder ou órgão, sobre a administração de outros. Neste diapasão, abarca-se tanto o Poder Legislativo quanto o Tribunal de Contas.

Destarte, observa-se que os dois órgãos possuem competência para exercer o controle externo Parlamentar, e, conforme assevera Paulo Soares Bugarin⁷⁴:

Faz com que se considere haver uma dualidade material-funcional nas duas modalidades de controle exercidas, podendo-se dizer que uma – a que está a cargo exclusivo do Congresso Nacional – tem conteúdo essencialmente político-institucional, enquanto que a outra – exercida privativamente por órgão técnico constitucionalmente dotado de amplas e específicas competências, o Tribunal de Contas da União, na esfera federal – tem conteúdo marcadamente técnico, administrativo e jurisdicional, também chamado de controle financeiro.

Assim, cabe ao Parlamento exercer o controle político da administração, enquanto as atividades técnicas de controle e de fiscalização ficam a encargo dos Tribunais de Contas. Ou seja, é considerado controle eminentemente político o exercido diretamente pelo

⁷³ DUVERGER, Maurice. **Finances publiques**. 8. ed. Paris: PUF, 1975. p. 349.

⁷⁴ BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do tribunal de contas da união**. Belo Horizonte: Fórum. 2010. p. 41.

Congresso Nacional e por suas casas e comissões, pois não houve pretensão de que existisse conteúdo técnico ou científico na função judicante parlamentar.⁷⁵

No mesmo sentido, seria impossível esperar que o Poder Legislativo exercesse função judicante em área técnico ou científica, vez que a própria forma de sua composição não o possibilita sendo tão somente uma escolha política.⁷⁶

Quando do julgamento das contas dos chefes dos Poderes Executivos, Presidentes, Governadores e Prefeitos, o Tribunal de Contas elabora parecer prévio com a finalidade de informar e subsidiar o julgamento que será realizado pelo Legislativo. O julgamento em tela tem conteúdo eminentemente político, não se tratando também de um julgamento de ordem judicial.⁷⁷

Em relação ao chamado controle político, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁷⁸ assevera que:

Abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza política, já que vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público.

São diversas as competências e hipóteses de controle apresentadas no texto constitucional, sendo também muitas as relacionadas com o controle externo. Contudo, objetivando o melhor direcionamento do estudo em tela, observar-se-á a competência exclusiva atribuída ao Congresso Nacional no artigo 49 da lei Maior.

Nas palavras de Diogo Figueiredo Moreira Neto⁷⁹:

Ao Congresso Nacional cabe julgar as contas prestadas pelo Presidente da República, apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, IX) e sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. (art.49, VI).

Finaliza-se, portanto, esta etapa, observando as competências em tela e sua exclusividade, vez que a Carta Constitucional atribui de forma expressa as formas de controle acima, que serão retomadas em capítulo posterior.

⁷⁵ PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**. 1997. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997, p. 93.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas. 2015. p. 490.

⁷⁹ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 95.

CAPÍTULO 2 TRIBUNAIS DE CONTAS

2.1 Origem

É antiga a preocupação, bem como a necessidade de controle dos gastos públicos, que surgiram em meio a evolução do próprio homem. Evoluímos dos primeiros grupos sociais para pequenas comunidades que funcionavam por meio de relações de troca. Para regulá-las, criamos o mercado e, a partir deste surgiram os governos que logo serviam de mediadores para as relações entre dois ou mais mercados.

Conforme o tempo passou, as necessidades impuseram o surgimento dos governos como forma de garantir a comunidade e o mercado, com regras e limites pré-estabelecidos. Após formar os governos e para sua manutenção, houve a necessidade da destinação de parcela dos bens produzidos pela comunidade para esta finalidade, que, passado algum tempo, foram chamados por sua nova forma de impostos.

Ato contínuo, com a intervenção dos governos na vida e nas finanças particulares, observa-se a necessidade do estabelecimento de formas de fiscalização e controle dos atos dos governos, bem como das despesas por ele criadas. Foram “[...] tais mecanismos de controle adotados em escalas e tempos diferentes pelos diversos povos, dependendo do grau de relacionamento existente entre os governantes e governados, via de regra precedidos de muitas lutas e conflitos.”⁸⁰

Importante observar o tratamento dado pelas Constituições Nacionais, e, historicamente por outros países, no tocante aos Tribunais de Contas, inclusive, analisando também, quais aspectos jurídicos e fáticos ensejaram sua criação.

Assim, é preciso buscar quais elementos históricos foram utilizados como justificativa à sua criação bem como a permanência destes elementos no tempo.

Desde a concepção do Estado, a história demonstra não ser novidade a ideia de criação de um órgão com competência para fiscalizar os gastos públicos, notoriamente pela natureza das verbas ali empregadas.

⁸⁰ SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: monografias vencedoras. Brasília, DF: TCU : Instituto Serzedello Corrêa, 1999. p. 21.

Neste ínterim, conforme elucidam os dados coletados por Anna Hilda de Almeida Donadio⁸¹ o Código de Manu, na Índia, já previa dispositivos que disciplinavam tanto a regulamentação quanto o controle da coleta das rendas públicas.

Outrossim, na Pérsia, no Egito⁸² e na Fenícia foram encontradas previsões legais acerca do controle das rendas públicas. E, do mesmo modo, nas chamadas leis Mosaicas.

Porém, com maior semelhança aos moldes atuais, podendo ser considerada a fase precursora dos Tribunais de Contas, encontrou-se na Grécia⁸³ os chamados Legisperitos, bem como na cidade de Atenas já existia o esboço de uma Corte de Contas com membros eleitos pelo povo que contavam com jurisdição sobre todos os que exerciam atividades e funções administrativas, sendo, inclusive, para estes, vedado o exercício da magistratura. Aquele que viesse a descumprir este mandamento, que diferenciava estas funções, poderia ser severamente penalizado.⁸⁴

Por outro lado, em Roma, utilizava-se sistema de controle por entidades especiais e pelo Senado tendo vigorado este sistema até a Idade Média. Na Itália, em 1864⁸⁵, fora criado um órgão de controle que tinha por finalidade fiscalizar a Fazenda Pública. A chamada “Corti dei Conti”⁸⁶ levava em consideração, para seu controle, a diferenciação entre os pertences pessoais dos governantes e o erário, vez que estes não mais se confundiam conforme as normas adotadas.

Outrossim, na Inglaterra, desde a antiguidade, houve precípua preocupação por parte dos ingleses no tocante à fiscalização do Tesouro Público. Mesmo a “*Magna Charta Libertatum*”, de João Sem Terra, assinada em 1215, indicava: “*No taxation without representation*”⁸⁷, ou seja, determinava que não haveria como utilizar o poder de tributar sem a simultânea escolha por parte de seus representantes.

Em movimento semelhante, na França, desde o século XIII, constata-se procedimentos regulares de contabilidade pública. Com sua evolução na ciência das finanças, institutos similares ganham proeminência. Neste diapasão, antes mesmo da revolução, em

⁸¹ DONADIO, Anna Hilda de Almeida. **O Tribunal de Contas: competência, ação fiscalizadora e princípios norteadores**. 1993. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993, p. 24.

⁸² No Pentateuco – com o desenvolvimento do processo político e sua racionalização, também já se constata dispositivos regulamentadores dos dinheiros públicos do Estado.

⁸³ Na Grécia, em Ática, tem-se o início da primeira formação do instituto que viria se chamar Tribunal de Contas – os “legisperitos”.

⁸⁴ Nos dizeres de Anna Hilda Donadio: “[...] lhes era vedado exercer qualquer função de magistratura, ou até mesmo testar, sob pena de sofrerem altas condenações.” (DONADIO, op. cit., p. 24).

⁸⁵ Itália: 14 de agosto de 1864.

⁸⁶ Tradução: Corte de Contas.

⁸⁷ DONADIO, op. cit., p. 25.

1464, já se havia criado a chamada “*Chambre des Comptes*”. Esta, por sua vez, permaneceu em funcionamento até 1789, com a mesma nomenclatura, quando, em alteração, foram criadas treze “*Cours de Comptes*” que perduraram até 1790. Estas, possuíam circunscrições definidas, não possuíam vínculos entre elas, bem como, também, não eram subordinadas a jurisdição superior, exceto em casos especiais, quando avocadas pelo Conselho do Rei.

Na data supracitada houve sua extinção, ocasionada por lei que transferiu suas atribuições e competências para a Assembleia Legislativa. Pela mesma norma, foi instituído o Bureau de Contabilidade, que, em moldes semelhantes aos da atualidade brasileira, elaborava pareceres que serviam como embasamento para as apurações e julgamentos das contas pela Assembleia, órgão que detinha a competência.

A *Cour des Comptes* alçou posição de destaque com Napoleão. Neste diapasão fora editada lei, em 1807, que suprimira as Câmaras de Contas criadas no período monárquico, e, por fim, com esta, os membros da Corte de Contas francesa passaram a gozar de prerrogativas e privilégios da magistratura. Ao final, em 1947, a Constituição Francesa, reafirmando as necessidades supramencionadas consolidou a importância do Tribunal de Contas em seu bojo.

Na Alemanha, o Tribunal de Contas tem o início de sua história com Frederico Guilherme I, atrelada à Alta Câmara Prussiana de Contas, à qual instituiu em 1714. Já a Bélgica possui Tribunal de Contas desde sua Constituição de 1831, enquanto, pela legislação de 1846, foram editadas as regras referentes à contabilidade pública. Na Holanda, outrora também chamada Países Baixos, a Corte de Contas já era prevista desde a Constituição de 1887. Também, na esteira dos demais países, a Finlândia possuía Tribunal de Contas desde sua Constituição de 1919, a Áustria na Constituição de 1920, a Turquia na Constituição de 1924 e, por fim, a Irlanda desde a Constituição de 1937.

Mudando-se de continente para a América, tivemos na Argentina, fiscalização que remonta aos séculos XVI e XVII. Em meados de 1810 a chamada *Junta Del Gobierno Patrio* era responsável pelo controle de contas. Em 1818, passou-se a fiscalização das finanças a uma entidade chamada Thoma Razon e, somente no período ditatorial de Rosas na Argentina, de 1828 à 1852, fora suprimido o órgão de fiscalização e controle financeiro.

Com a Lei n. 12.961 de 20 de março de 1947, houve a modificação da estrutura, tendo sido instituída a primeira Corte de Contas Argentina, na província de Buenos Aires, pela confederação geral, e, ato contínuo o Tribunal de Contas.

Outros países, americanos, também criaram seus respectivos Tribunais de Contas, sendo eles Bolívia na Constituição de 1938, Chile em 1927 e Uruguai em 1935.

No mesmo continente, subindo em sentido norte, no México a fiscalização financeira era exercida pela Contadoria da Federação que fazia parte do Poder Executivo, sob dependência da Secretaria da Fazenda. Já nos Estados Unidos da América, não houve previsão de fiscalização financeira por sua constituição nacional, contudo este controle financeiro era executado pelo *Chartered Accountant*.

Voltando à Europa, é preciso analisar, também, aqueles que colonizaram *Terrae Brasilis*. Desta sorte, em Portugal as normas de fiscalização sobre o manejo do dinheiro público se iniciam com os agentes “de poucas letras”. Estes exerciam suas funções de maneira empírica e rudimentar, e suas irregularidades, malversação ou erros tinham previsão de punições severas, podendo ser apenados até mesmo com a morte.⁸⁸

Com o início das Ordenações Afonsinas, seguiram-se as normas de controle e fiscalização das finanças públicas, contudo, no título 51, livro II, destas, suas penas passaram a ser multas pesadas e, em grau máximo, perda do cargo.⁸⁹

Ainda, nesse sentido:

Há referências, como na obra da historiadora Virgínia Ráu, “A Casa dos Contos”, edição de 1951, Coimbra, sobre um Regulamento, datado de 1216, à época Dom Afonso I (1187-1223) e Dom Afonso II (1290-1357) que cuidava da fiscalização das Contas públicas e do seu processamento.⁹⁰

Destarte, Portugal, não se distanciou desta tendência. Em 1516 foi criado o Regimento da Fazenda por intermédio das reformas manoelinas. Assim, nos dizeres de Anna Hilda de Almeida Donadio:

[...] se sucederam ao Regimento baixado por Dom João a Tomé de Souza, que foi o primeiro Governador do Brasil (1549); o Regimento dos Provedores Del Rei Nosso nas terras do Brasil e Regimento de Antonio Cardoso de Barros, também em 1549; a unificação da contabilidade na Casa de Contas e a criação do real Erário, em 1761.⁹¹

Ou seja, houve a manutenção do controle e seu desenvolvimento no tempo, culminando, ao final, com a criação do real Erário. Estes sinais podem ser considerados como o primeiro passo da ideia do controle de contas em *Terrae Brasilis*, na época ainda extensão do Império Português.

⁸⁸ DONADIO, Anna Hilda de Almeida. **O Tribunal de Contas: competência, ação fiscalizadora e princípios norteadores**. 1993. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993. p. 28.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid., p. 28-29.

⁹¹ Ibid., p. 29.

Na atualidade, em Portugal, o Tribunal de Contas passou a ser um órgão independente e integrado ao aparelho judicial. Na Constituição Portuguesa, apesar de que em algumas de suas funções emita pareceres para a Assembleia⁹², em verdade, este tribunal não possui relação de subordinação com o parlamento, conforme preceitua a Constituição Portuguesa de 1976, nos artigos 107, 162, 209 e 214.⁹³

Neste íterim, a ideia de se criar um órgão de controle e fiscalização das finanças públicas vem desde o Império, contudo, veio a se concretizar somente na Primeira República.

2.2 Constituição Imperial

Ainda na época de Dom João VI, fora delineado o Instituto de Controle de Receitas e Despesas que, buscava à fiscalização do Estado do Brasil. Na Carta Régia de 1764, havia determinação para que se tivesse início um livro de receitas e despesas, no Brasil, criado pela Junta da Fazenda, no qual fossem lançadas as quantias arrecadadas e as despesas realizadas.

Para tanto, do livro de receitas e despesas dever-se-ia retirar quadros demonstrativos de contabilidade para a utilização do Inspetor Geral do Erário, bem como, também, do Ministro do Reino (Português), assegurando, assim, a manutenção do trono.

Conforme, Anna Hilda de Almeida Donadio:

[...] poder-se-ia considerar como o germe da criação do Tribunal de Contas no Brasil o Alvará expedido em 1808, pelo Príncipe Regente, depois de Dom João VI, onde se instituiu o Tesouro Real Público (ou Erário Régio) e o Conselho da Fazenda do Rio de Janeiro.⁹⁴

Apesar de apenas alguns autores considerarem o referido alvará como “germe” da criação dos Tribunais de Contas, vê-se que, de uma forma ou de outra, os elementos supramencionados acabam por corroborar com a ideia do controle de contas que estaria por vir.

⁹² A exceção do enunciado, o Tribunal de Contas Português envia parecer sobre as Contas Gerais do estado à assembleia, a título de mera comunicação, bem como também o faz com o relatório anual de suas atividades, que ao mesmo passo é enviado ao Presidente da República e ao Governo.

⁹³ PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa, de 2 de abril de 1976. **Diário da República**, Lisboa, n. 86, série 1, p. 737-775, 10 abr. 1976. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

⁹⁴ DONADIO, Anna Hilda de Almeida. **O Tribunal de Contas: competência, ação fiscalizadora e princípios norteadores**. 1993. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993. p. 30.

Após a Independência do Brasil, com sua emancipação, inicia-se uma fase de mudanças com Dom Pedro I, com modificações políticas e sociais, quando do início das ideias do liberalismo. Em 1824, a Constituição estabeleceu, como regime, a monarquia constitucional, o que significaria um grande avanço para a vida política brasileira.

Com a nova Constituição também vieram novos princípios que serviam à administração da Fazenda Nacional. Destes, adveio a instalação de um Tribunal com o nome de Tesouro Nacional, que tinha por finalidade o controle das receitas e despesas da Nação. Dos princípios regedores da administração, se estabeleceu a obrigatoriedade da votação anual do orçamento e da lei de tomada de contas.

Conforme capítulo III da constituição supramencionada, no título “Da Fazenda Nacional”, dispõe os artigos 170 e 172⁹⁵:

Art. 170. A Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de "Thesouro Nacional" aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.

[...]

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despezas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despezas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

O artigo 170 traz o nome do tribunal, “Thesouro Nacional” e dispõe das competências centrais anteriormente tratadas. Já pelo artigo 172 extraímos a competência da Câmara dos deputados, que em outros artigos desta carta, podemos destacar 37 e 102, estabelecem a competência para o exame das contas da administração anterior e a reforma dos abusos cometidos, bem como, também caberá aos deputados a discussão da proposta feita pelo Executivo.

Ao Executivo, na Carta Imperial, cabia a decretação e aplicação dos rendimentos anteriormente destinados pelos deputados em assembleia geral para os diversos ramos da administração pública.

Em relação ao Tribunal supracitado, este estava inserido nas hostes do “Poder Executivo”, e, desta forma, não possuía autonomia, sendo apenas um órgão cumpridor da regulamentação da arrecadação e a contabilização visando a recíproca correspondência com o Tesouro e Autoridade do Império.

⁹⁵ Constituição Política do Império do Brazil de 25 de março de 1824, artigos 170 e 172.

Com tais precedentes fáticos, é possível notar que, antes mesmo de um órgão ser criado especificamente com a finalidade de controle, a própria natureza humana exigia que houvesse tal controle. Portanto, nesta esteira, diversas sociedades ao redor do mundo, em diferentes estágios de complexidade, já exigiam alguma forma de controle em relação as atividades dos órgãos e dos agentes públicos quanto ao aspecto financeiro.

Declarada a independência do Brasil, ato contínuo, fora reivindicada a criação de um mecanismo de controle. Segundo Luiz Manoel Gomes Junior, a ideia era defendida, “[...] inclusive para que fosse verificada a correta execução do orçamento, já naquela época, peça de ficção, sendo apontada como modelo a Corte de Contas criada em 1807 na França.”⁹⁶

Contudo, muito embora essa ideia tivesse o apoio, no Primeiro Reinado, dos Senadores Visconde de Barbacena, Felisberto Caldeira Brant e José Inácio Borges, acabou não sendo aceita, levando-se em consideração a oposição realizada por Manuel Jacinto Nogueira, Visconde de Baependi:

[...] se o Tribunal de revisão de contas, que se pretende estabelecer, se convertesse em tribunal de fiscalização das despesas públicas antes de serem feitas em todas e quaisquer repartições, poder-se-ia colher dele proveito; mas sendo unicamente destinado ao exame das contas e documentos, exame que se faz no Tesouro, para nada servirá, salvo novidade no sistema e aumento da despesa com os neles empregados.⁹⁷

Mesmo com a combatividade supracitada, o Visconde pretendia que, caso fosse implementado um tribunal de revisão de contas, que esse fosse forte e eficiente, capacidades que não observava na proposta da época.

Em 1830, Bernardo Pereira de Vasconcelos, em sua convicção afirmava que a Câmara julgasse indispensável a constituição do Tribunal de Contas com a finalidade de examinar o balanço da receita e despesas do estado, para ele, sem o tribunal em tela a lei seria nula.⁹⁸

Mais tarde, em 1835 e 1838, insistiram, também, na necessidade da instalação do Tribunal de revisão de contas, Castro e Silva e o Marquês de Abrantes. Pouco depois, em

⁹⁶ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 2.

⁹⁷ LOPES, Alfredo Cecílio. **Ensaio sobre o Tribunal de Contas**. 1947. Dissertação (Livre-docência de Direito Administrativo e Ciência da Administração) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1947. p. 214.

⁹⁸ COELHO, Jurandyr. Do Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça – Separata da Revista do Serviço Público – DASP – Serviço de Documentação, Rio de Janeiro, 1958. p. 7 apud SILVA, Artur Adolfo Cotias; SIQUEIRA, Bernardo Rocha; BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras**. Brasília, DF: TCU : Instituto Serzedelo Corrêa, 1999. p. 29.

1840, Manuel Alves Branco “[...] reafirma imperiosidade da criação do Tribunal como instituto fiscalizador e imprescindível auxiliar da assembleia.”⁹⁹

Para Marquês de Abrantes, em sua proposta acima, o Tribunal de Contas deveria ter função judicante, contudo, mesmo com essas mudanças não foi aprovado.

Como ministro do Império, Manuel Alves Branco, na sessão de 12 de julho, propôs a instituição do Tribunal de Contas por intermédio de apresentação de projeto de lei, que pretendia possibilitar a fiscalização financeira e a apuração da responsabilidade dos exatores¹⁰⁰ da Fazenda Pública “[...] com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e contumazes e de julgar à revelia as contas que houvessem prestar.”¹⁰¹

Contudo, conforme preceituou Rui Barbosa¹⁰², em realidade daqueles dias, mas que também poder-se-ia aplicar aos de hoje, não obstante a importância do assunto, o projeto em tela repousou sobre a mesa da Câmara sem qualquer andamento, e, assim ficou a monarquia 45 (quarenta e cinco) anos sem possibilidade de conceber a instituição do órgão em estudo.

Entre 1857 e 1879, Pimenta Bueno e Silveira Martins, respectivamente Marques de São Vicente e Visconde de Ouro Preto, levantaram o assunto, contudo não foi possível a instituição durante o Império, vindo esta a ocorrer com o início da República em meio a nova ordem jurídica do País pelo Decreto n. 966-A, de 1890¹⁰³, pela iniciativa de Rui Barbosa.

2.3 Constituição da República de 1891

O Decreto em comento fora instituído pelo Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, na época Chefe do Governo Provisório da “Republica dos Estados Unidos do

⁹⁹ apud SILVA, Artur Adolfo Cotias; SIQUEIRA, Bernardo Rocha; BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: monografias vencedoras. Brasília, DF: TCU : Instituto Serzedelo Corrêa, 1999. p. 29.

¹⁰⁰ Responsável para com a Fazenda Pública (Cobrador de Impostos).

¹⁰¹ DONADIO, Anna Hilda de Almeida. **O Tribunal de Contas**: competência, ação fiscalizadora e princípios norteadores. 1993. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993, p. 35.

¹⁰² Nas palavras de Rui Barbosa: “Mas, como não é de estranhar, atenta a importância do assunto, a idéia adormeceu, na Mesa da Câmara, desse bom sono de que raramente acordavam as ideias úteis, especialmente as que podiam criar incômodos à liberdade da politicagem eleitoral. E quarenta e cinco anos deixou a monarquia entregue o grande pensamento ao pó protetor dos arquivos parlamentares.” (SILVA; SIQUEIRA; BARROS, op. cit., p.158).

¹⁰³ Decreto assinado por Deodoro da Fonseca e Rui Barbosa em 7 de novembro de 1890. (BRASIL. Decreto n. 966-A, da República, de 7 de novembro de 1890. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. **Coleção de Leis do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, v. 11, p. 3440, 1890. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/Decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>>. Acesso em: 5 fev. 2016).

Brazil”, e não só instituiu o Tribunal de Contas, mas trazia em seu bojo diversos dispositivos que davam relevância e garantiam competências à esta Corte de Contas¹⁰⁴.

Em seu artigo primeiro, o Decreto estabelece a competência de exame, revisão e julgamento de todas as operações concernentes as despesas e receitas da República. Não obstante, traz em seu artigo segundo forte inovação institucional, para a época, com a obrigatoriedade de encaminhar-se para o Tribunal de Contas todos os Decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes ministérios que pudessem acarretar criação de despesas ou que de outra forma interessassem às finanças da República para que, após serem registradas e visadas por parte do tribunal, pudessem ter publicidade e execução, vez que, desta forma, estariam constatadas que não violavam as disposições das leis e nem mesmo excediam os créditos votados pelo Poder Legislativo.¹⁰⁵

Destarte, observa-se que o Tribunal ganha Poder de Julgar, ficando evidente sua alocação dentro da estrutura jurisdicional. Pela própria exposição de motivos do Decreto, é possível perceber que o tribunal de Contas fora instituído com corpo de “[...] magistratura

¹⁰⁴ Merecem destaque na Exposição de motivos do Decreto n. 966-A, 1890, Jurandyr Coelho: “O primeiro dos requisitos para a estabilidade de qualquer forma de governo constitucional consiste em que o orçamento deixe de ser uma simples combinação formal, como mais ou menos tem sido sempre, entre nós, e revista o caráter de uma realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes. Cumpre acautelar e vencer esses excessos, quer se traduzam em atentados contra a lei, inspirados em aspirações opostas ao interesse geral, quer se originem (e são estes porventura os mais perigosos) em aspirações de utilidade pública, não contidas nas raias fixadas à despesa pela sua delimitação parlamentar. Tal foi sempre, desde que os orçamentos deixaram de ser <’*etat du roi*>, o empenho de todas as nações regularmente organizadas. (Tradução nossa – O estado do Rei). O deficit, com que se encerram quase todas as liquidações orçamentárias entre nós, e os créditos suplementares, que, deixando de ser exceção, constituem a regra geral, a imemorial tradição, formando todos os anos um orçamento duplo, mostram quanto estão desorganizadas as nossas leis de finanças, e quão pouco escrupulo tem presidido à concepção e execução dos nossos orçamentos. Cumpre à República mostrar, ainda neste assunto, a sua força regeneradora, fazendo observar escrupulosamente, no regime constitucional em que vamos entrar, o orçamento federal. Se não conseguir este desideratum; se não pudermos chegar a uma vida orçamentária perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e reorganizado o futuro. É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso em seu mecanismo e fraco de sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem porpor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura que, colocando em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-á verdadeiramente essa verdade, de que se fala entre nós em vão, desde que neste país se inauguraram assembleias parlamentares.” (SILVA, Artur Adolfo Cotias; SIQUEIRA, Bernardo Rocha; BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: monografias vencedoras. Brasília, DF: TCU : Instituto Serzedelo Corrêa, 1999. p. 269).

¹⁰⁵ Artigos primeiro e segundo do Decreto n 966-A, 1890:

Art. 1º E' instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes á receita e despeza da Republica.

Art. 2º Todos os Decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministerios, susceptiveis de crear despeza, ou interessar as finanças da Republica, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, pondo-lhes o seu «visto», quando reconheça que não violam disposição de lei, nem excedem os creditos votados pelo Poder Legislativo.

intermediária à administração e à legislatura”¹⁰⁶, e, agora, com autonomia em relação a suas atividades.

Ainda, o mesmo Decreto estabelecia garantias aos seus membros, pretendendo estas serem capazes de permitir um funcionamento imparcial e autônomo, buscando evitar o aliciamento de seus elementos por terceiros interessados. Assim, o artigo 6º (sexto),¹⁰⁷ parágrafo primeiro, deixa claro que os respectivos funcionários gozarão das mesmas garantias de inamovibilidade que os membros do Supremo Tribunal Federal.

Pode-se dizer que a correlação entre a instituição do Tribunal e a República, no mesmo momento, não fora simples coincidência, vez que o conceito de República já denota a possibilidade dos cidadãos tomarem conhecimento do que se passa na gestão da coisa pública. *A res pública*, coisa do povo, traz em seu arcabouço a necessidade de controle, e, desta feita, só poderia atingir este objetivo com a fiscalização e atuação por parte de um órgão de controle e imparcial, como se esperava do tribunal em tela.

Apesar de o Tribunal de Contas não depender, para seu bom funcionamento, necessariamente, de uma forma de governo republicana, pode-se dizer que no caso brasileiro fora uma contribuição a sua criação¹⁰⁸.

Adotou-se, ao Tribunal de Contas Brasileiro, o sistema belga, que conforme Anna Hilda de Almeida Donadio¹⁰⁹:

Foi atribuída não só a fiscalização da receita e despesa, bem com de todos os atos suscetíveis de criar despesas ou que interessassem às finanças da República, o julgamento das contas de todos os responsáveis de quaisquer Ministérios, dando-se-lhes quitação ou ordenando-os a pagar o devido quando a isso não cumprissem, mandando proceder na forma de direito.

Todas as funções e competências vistas acima denotariam certo avanço para a sociedade brasileira no quesito controle, contudo o tribunal em tela não chegou a ser instalado, e ante a posterior edição do Decreto n. 1.166, de 17 de dezembro de 1892 não teve executoriedade.

¹⁰⁶ Rui Barbosa apud SILVA, Artur Adolfo Cotias; SIQUEIRA, Bernardo Rocha; BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: monografias vencedoras. Brasília, DF: TCU : Instituto Serzedelo Corrêa, 1999. p.36.

¹⁰⁷ Art. 6º do Decreto 966-A, 1890. Compoem o Tribunal os funcionarios, a que se conferir voto deliberativo nas materias submettidas á competencia dessa corporação.

§ 1º Esses funcionarios serão nomeados por Decreto do Presidente da Republica, sujeito á aprovação do Senado, e gozarão das mesmas garantias de inamovibilidade que os membros do Supremo Tribunal Federal.

¹⁰⁸ Em outros países sob o regime Monárquico houve a criação e o funcionamento do Tribunal de Contas com mecanismos similares de fiscalização dos gastos do Erário Público, como no caso da Espanha.

¹⁰⁹ DONADIO, Anna Hilda de Almeida. **O Tribunal de Contas**: competência, ação fiscalizadora e princípios norteadores. 1993. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993. p. 40.

O novo Decreto em comento trouxe novidades em seu arcabouço e estava amparado pela Constituição de 1891 que dispunha em seu artigo 89 sobre a instituição do Tribunal de Contas.

Segundo a nova Constituição, o Tribunal de Contas teria por finalidade a liquidação das contas de receita e despesa, além de verificar a sua legalidade, antes de encaminhar sua prestação ao Congresso. Outrossim, no mesmo dispositivo trazia a forma de nomeação dos membros do Tribunal, sendo estes nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, bem como também estabeleceu que a perda do cargo somente se daria por sentença.¹¹⁰

Além destas, o Decreto assinado pelo Vice-presidente da “República dos Estados Unidos do Brazil”, Floriano Peixoto, dava ao Tribunal de Contas¹¹¹ jurisdição abrangendo todos os responsáveis por dinheiro e valores pertencentes à República. Mas, em especial, instituiu o Tribunal com jurisdição própria e privativa sobre aqueles sob sua competência bem como o estabelecia seu funcionamento como Tribunal de Justiça e suas decisões definitivas e com força de sentença.

Caberia, portanto, a ele uma função de Tribunal de Justiça administrativo com competência para examinar e revisar as contas ministeriais além da tomada das contas dos responsáveis por dinheiros e valores pertencentes à República, e, com força de sentença.

Passada a fase de transição da Monarquia para a República, após o Governo provisório e as presidências de Deodoro e Floriano, que haviam sido eleitos pelo voto indireto, houve em 1894 a primeira eleição presidencial por voto popular, sagrando-se vencedor o paulista Prudente José de Moraes e Barros. Buscando a estabilização do país, se seguiram as regulamentações das atribuições do Tribunal de Contas.

¹¹⁰ Constituição de 1891, artigo Art 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

¹¹¹ Decreto n. 1.116/92 - DA JURISDICÇÃO, COMPETENCIA E ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS Art. 27. A jurisdição do Tribunal de Contas abrange todos os responsáveis por dinheiros e valores pertencentes á Republica, ainda mesmo no caso de residirem fóra do paiz.

Art. 28. O Tribunal de Contas tem jurisdição propria e privativa sobre as pessoas e as materias sujeitas á sua competencia; funciona como Tribunal de Justiça, e as suas decisões definitivas teem força de sentença com execução aparelhada.

Art. 29. Compete ao Tribunal de Contas, como Tribunal de Justiça Administrativo:

§ 1º O exame e revisão das contas ministeriaes.

§ 2º A tomada das contas dos responsáveis por dinheiros e valores pertencentes á Republica.

(BRASIL. Decreto n. 1.116, de 17 de dezembro de 1891. Dá regulamento para execução da lei n. 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministerio da Fazenda. **Coleção de Leis do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, v. 1 pt. 2, p. 1028, 1892. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/Decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 fev. 2016).

Naquela época a imagem do Tribunal, em comento, era a de um órgão de controle ineficiente, e, portanto ocupava posição de pouco destaque no regime administrativo, motivo pelo qual era necessária sua reforma.

Nesse sentido, fora editado o Decreto n. 392, de 8 de outubro de 1896, com o objetivo de reorganizar o Tribunal, contando com a colaboração de Dídimo Agapito da Veiga Junior¹¹² representante do Ministério Público, já sob a presidência do Tribunal de Contas. Com base neste Decreto o Tribunal de contas exerceria jurisdição contenciosa processando e julgando em instância única¹¹³. Apesar de haver previsão para que de suas decisões fossem cabíveis os recursos de embargos e de revisão¹¹⁴.

Houve, então, a aprovação do novo Decreto n. 2.409, de 23 de dezembro 1896 que mantinha a jurisdição¹¹⁵ própria e privativa dos Tribunais de Contas sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, bem como, mantinha sua competência como fiscal e, também, julgador como “tribunal de justiça”¹¹⁶.

¹¹² SILVA, Artur Adolfo Cotias; SIQUEIRA, Bernardo Rocha; BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: monografias vencedoras. Brasília, DF: TCU : Instituto Serzedelo Corrêa, 1999. p. 49

¹¹³ **Decreto n. 392 de 1896** - Art. 3º O Tribunal exercita a sua jurisdição contenciosa:

1) Processando, julgando, em unica instancia, e revendo as contas de todas as repartições, empregados e quaesquer responsaveis que, singular ou collectivamente, houverem administrado, arrecadado e despendido dinheiros publicos ou valores de qualquer especie, inclusive em material, pertencentes á Republica, ou por que esta seja responsavel e estejam sob sua guarda; bem assim dos que deverem prestar ao Tribunal, seja qual for o Ministerio a que pertencerem, em virtude de responsabilidade por contracto, commissão ou adeantamento. (BRASIL. Decreto nº 392, de 8 de outubro de 1896. Reorganisa o Tribunal de Contas. **Coleção de Leis do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro v. 1, p. 16, 1896, Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/Decreto-392-8-outubro-1896-540205-publicacao_original-40163-pl.html>. Acesso em: 5 fev. 2016).

¹¹⁴ Ibid. - Artigo 4º- § 3º Das sentenças proferidas pelo Tribunal de Contas em materia sujeita á sua jurisdição contenciosa, caberão os recursos de embargos e de revisão: 1) Só serão admittidos embargos de declaração, de pagamento provado in continenti, e sob outros fundamentos infringentes do julgado, com a prova documental offerecida com a petição embargante; 2) Os embargos deverão ser oppostos no decendio da intimação da sentença ou da sua publicação no Diario Official, no caso de haverem sido as contas tomadas á revelia do responsavel, e terão o processo summario que estabelecer o regulamento desta lei. O decendio a que se refere a disposição supra regula o prazo para a interposição dos embargos e não para a sua apresentação ao Tribunal. Esta deverá ter logar no prazo maximo de 60 dias, sob pena de ficar prejudicado o recurso. § 4º A revisão da sentença da tomada de contas já passada em julgado terá logar unicamente nos casos de omissão, erro de calculo, duplicata de verba e apresentação de novos documentos que illidam os fundamentos do accordão: a) o recurso de revisão só é permittido uma vez; b) será interposto por petição instruida com documentos que provem os factos que o legalisam; c) suspende os effeitos da sentença recorrida.

¹¹⁵ **Decreto n. 2.409**, de 23 de dezembro de 1896 - Art. 59. O Tribunal de Contas tem jurisdição propria e privativa sobre as pessoas e as materias sujeitas á sua competencia. (BRASIL. Decreto nº 2.409, de 23 de dezembro de 1896. Approva o regulamento do Tribunal de Contas. **Coleção de Leis do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro v. 1 pt. 2, 1896 , Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/Decreto-2409-23-dezembro-1896-514244-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 fev. 2016).

¹¹⁶ Ibid. - Art. 67. O Tribunal de Contas tem competencia:

a) como fiscal da administração financeira para o efeito de apreciar a execução das leis da receita e da despeza publicas; b) como Tribunal de Justiça para o fim de julgar as contas dos responsaveis, estabelecendo a situação juridica entre os mesmos e a Fazenda Publica e decretando a liberaçãõ daquelles ou condemnando-os ao pagamento do que deverem ao Thesouro por alcance.

Contudo, esse novo regulamento reduziu o número de membros para quatro, sendo estes, o presidente e três diretores¹¹⁷, e, conferiu competência, também, para examinar os atos relacionados à arrecadação de impostos e taxas, geradores de receita pública.

Dentre as novidades destaca-se que:

O regulamento conferiu ao Tribunal de Contas a atribuição de remeter o seu relatório anual ao Congresso Nacional, desde 1893 apresentado ao ministro da Fazenda. Por meio daquele relatório o Tribunal dava conhecimento ao Congresso da situação da Fazenda Nacional, apontava as reformas consideradas necessárias e os abusos ou omissões porventura praticados na gestão pública.¹¹⁸

Evidencia-se assim a relação tomada com o Congresso Nacional e movimento deste Tribunal entre os poderes, vez que a época sua situação ainda era nebulosa. Apesar das mudanças, o Tribunal possui eficácia maior na Capital Federal e os estados buscavam mudanças, que deram origem a mais estudos sobre o funcionamento do órgão.

Neste ínterim, surge uma segunda reforma no final de 1911. Assim, ainda sob a presidência de Dídimo Agapito o tribunal de contas passa por mais uma regulamentação com a edição do Decreto n. 2.511¹¹⁹, que ficou, posteriormente, conhecido como “Lei Antonio Carlos”, por ter sido este, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, um grande influenciador em sua elaboração, inclusive, em virtude de seu bom relacionamento com o governo da época.

Para essa nova mudança, levou-se em consideração muitas das sugestões apresentadas pela comissão constituída da Ordem dos Advogados do Brasil.

Em relação às falhas nas contas do Governo, Antonio Carlos expressou seu inconformismo com a situação, nos seguintes termos:

A falta de organização dos balanços tem causado o ludíbrio de uma das mais importantes atribuições do Congresso – a tomada de contas da gestão financeira. Neste momento, as informações são de que o balanço definitivo pronto é de 1907 – seis anos após! ... É inexequível qualquer processo fiscalizador que não se baseie no exame metuculoso das despesas, tal qual como só à vista do balanço definitivo é possível. Sem ele, já quanto à despesa feita, já quanto à receita, os elementos com que se joga são os de

¹¹⁷ Decreto n. 2.409 - Art. 4º O pessoal deliberativo do Tribunal compõe-se de quatro membros: o presidente e tres directores com voto.

¹¹⁸ SILVA, Artur Adolfo Cotias; SIQUEIRA, Bernardo Rocha; BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: monografias vencedoras. Brasília, DF: TCU : Instituto Serzedelo Corrêa, 1999. p. 50.

¹¹⁹ BRASIL. Decreto n. 2.511, de 20 de dezembro de 1911. Regula a tomada de contas ao Governo pelo Congresso Nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, Seção 1 - 22/12/1911, p. 16411. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/Decreto-2511-20-dezembro-1911-579938-publicacaooriginal-102823-pl.html>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

mera aproximação, o que é notoriamente incompatível com uma regular organização de finanças.¹²⁰

No mesmo sentido houve pressão parlamentar acerca dos contratos tornando-se obrigatória, para os ministérios, sua publicação em dez dias contados da assinatura. A partir de então, o Tribunal de Contas dispunha de 15 (quinze) dias para decidir sobre a legalidade do contrato.¹²¹

Contudo, apesar das mudanças havidas, nada fora alterado em relação a sua jurisdição, fazendo tão somente a separação, no âmbito do tribunal, das funções de julgamento e instrução de processos.

Após novos acontecimentos e novas necessidades de garantir-se os membros do Tribunal de contas em 12 de dezembro de 1917, edita-se o Decreto n. 3.421, que solidificou a posição e a independência do Ministério Público atuante junto ao Tribunal de Contas. Por este Decreto, o representante do Ministério Público, participante do tribunal, só poderia ser demitido¹²² nos termos do § 1º do art. 125 da Lei n. 2.924, de 5 de janeiro de 1915.

Ou seja, o representante do Ministério Público somente poderia ser demitido em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo. Contudo, é importante lembrar que, à época dos fatos, o processo administrativo não gozava das mesmas garantias dos processos judiciais, portanto, conforme preceitua o próprio artigo 125 em tela, o processo administrativo não teria ampla defesa ou contraditório¹²³.

¹²⁰ SILVA, Artur Adolfo Cotias; SIQUEIRA, Bernardo Rocha; BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: monografias vencedoras. Brasília, DF: TCU : Instituto Serzedelo Corrêa, 1999. p. 56.

¹²¹ Decreto n. 2.511 de 20 de dezembro de 1911 - Art. 5º Os contractos celebrados pelo Governo serão publicados no Diario Official, dentro de 10 dias da sua assignatura e no mesmo prazo remetidos ao Tribunal de Contas, para o seu julgamento, que será proferido dentro de 15 dias; findo e este prazo, sem ter havido julgamento, o contracto será tido como registrado para todos os effeitos.

¹²² Decreto n. 3.421 de 12 de dezembro de 1917 - Art. 2º O representante do Ministerio Publico junto ao tribunal só poderá ser demittido nos termos do § 1º do artigo 125, da lei n. 2.924, de 5 de janeiro de 1915. (BRASIL. Decreto n. 3.421, de 12 de dezembro de 1917. Dá aos membros julgadores do Tribunal de Contas o tratamento de ministros, bem como outras providencias. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 14 dez. 1917. Seção 1. p. 13265. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/Decreto-3421-12-dezembro-1917-572776-publicacaooriginal-96075-pl.html>>. Acesso em: 5 fev. 2016).

¹²³ Lei nº 2.924 de 5 de janeiro de 1915 - Art. 125. O funcionario ou empregado publico federal, salvo os funcionarios em commissão, que contar dez ou mais annos de serviço publico federal sem ter soffrido penas no cumprimento de seus deveres, só poderá ser destituido do mesmo cargo em virtude de sentença judicial, ou mediante processo administrativo.

§ 1º O processo administrativo consiste apenas em ser ouvido o interessado, no prazo que lhe fôr marcado, sobre a falta arguida, e bem assim o chefe immediato do mesmo serviço ao qual elle pertença, si houver; despachando, depois, o respectivo Ministro, mantendo-o ou demittindo-o do cargo. (BRASIL. Lei n. 2.924, de 5 de janeiro de 1915. Fixa a Despeza Geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o axercicio de 1915. **Coleção de Leis do Brasil**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, v. 1 , pte. 2, 5 jan. 1915. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2924-5-janeiro-1915-574326-publicacaooriginal-97490-pl.html>>. Acesso em: 25 jul. 2015).

Outras leis se seguiram e mudanças históricas oriundas das realidades do momento trouxeram novas necessidades. Assim, houve a necessidade de mudança do sistema de contabilidade pública, percebida em meados de 1918 - 1919, destarte houve o surgimento de um novo código de contabilidade da União instituído pelo Decreto n. 4.536¹²⁴, de 28 de janeiro de 1922.

Por estas mudanças, várias normas foram revisadas e modificadas o que possibilitou a evolução e o trabalho do Tribunal de Contas até 1926, que, apesar de ter sido votada no Congresso Nacional uma reforma parcial da Constituição de 1891, os dispositivos relacionados a tais Tribunais não foram alterados.

2.4 Constituição de 1934

Contudo, em 1930, com o país em Revolução, os Tribunais de Contas foram extremamente enfraquecidos. Entre 1930 e a ditadura imposta no país em 1937, houve o enfraquecimento da instituição e:

Apesar dos avanços obtidos pelo Tribunal na Constituição de 1934 promulgada no intervalo no intervalo ocorrido entre a revolução e o Estado Novo, a curta duração de vigência daquela Carta não permitiu que surtisse os efeitos esperados, sendo as conquistas logo a seguir derrogadas pela Carta de 1937, mergulhando a Corte em um estado de desprestígio do qual somente viria a emergir em 1945, com o fim da era Vargas.¹²⁵

A supracitada Constituição de 1934 não só restabeleceu parcialmente a democracia no país, mas, também, ampliou as competências do Tribunal de Contas expressas na carta política anterior. O Tribunal fora mantido e, ainda contemplado com quatro artigos, indo do 99 a102, além de quatro parágrafos, totalizando oito dispositivos¹²⁶.

¹²⁴ BRASIL. Decreto n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. **Coleção de Leis do Brasil**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, v. 1, p. 82, 1922. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536.htm>. Acesso em: 5 fev. 2016.

¹²⁵ SILVA, Artur Adolfo Cotias; SIQUEIRA, Bernardo Rocha; BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: monografias vencedoras. Brasília, DF: TCU : Instituto Serzedelo Corrêa, 1999. p. 66.

¹²⁶ Dispositivos da Constituição de 1934 acerca do Tribunal de Contas: Art 99 - É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

Art 100 - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema.

Parágrafo único - O Tribunal de Contas terá, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários.

Uma das questões mais importantes acerca desta Constituição é a localização dos dispositivos constitucionais supramencionados. O Tribunal de Contas fora alocado na Seção II, Capítulo VI, do Título I como órgão de cooperação nas atividades governamentais.

Nesse sentido:

Ao Tribunal ficou atribuído o acompanhamento, diretamente ou por delegações, da execução orçamentária, e lhe foi dado, constitucionalmente, o caráter de corpo de julgamento, com competência para julgar as contas dos responsáveis por bens ou dinheiros públicos.¹²⁷

Além da novidade acima, o Tribunal mantinha suas competências em relação ao registro prévio de qualquer ato da administração pública de que resultasse na obrigação de pagamento, entre outras.

O caráter constitucional de corpo de julgamento e competência para julgar as contas podem ser considerados como grandes mudanças possibilitando, na época, uma atuação desvinculada por parte dos Tribunais.

2.5 Constituição de 1937

Entretanto, as disposições anteriores somente vigoraram até 10 de novembro de 1937, quando Getúlio Vargas, em campanha eleitoral por sua sucessão, acabou por promover um golpe e instituir o Estado Novo, outorgando ao País a constituição de 1937. Por óbvio que a novas disposições do pensamento implementado não concordariam com o funcionamento anterior. E, nesta senda, a nova Constituição, elaborada pelo jurista Francisco Campos seguindo as concepções autoritárias e centralistas dos regimes fascistas europeus,

Art 101 - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo.

§ 1º - Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

§ 2º - Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para a Câmara dos Deputados.

§ 3º - A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita pela forma prevista nas leis que os estabelecerem.

Art 102 - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado.

¹²⁷ SILVA, Artur Adolfo Cotias; SIQUEIRA, Bernardo Rocha; BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: monografias vencedoras. Brasília, DF: TCU : Instituto Serzedelo Corrêa, 1999. p. 70.

notadamente o modelo polonês, acabou por favorecer a preponderância do Poder Executivo sobre os demais.

Nesse período, conforme Castardo¹²⁸ o golpe fora imposto sob o argumento do avanço do comunismo na Europa, e por esse motivo várias medidas deveriam ser tomadas para garantir o bem-estar e o desenvolvimento da nação. Para tanto o Presidente da República, frente ao Poder Executivo, passou a ser autoridade máxima do país, subjugando os demais Poderes.

Por sua visível inspiração na Constituição Polonesa, a Carta Magna ganhou a alcunha de polaca, e, em seu arcabouço instituiu a pena de morte, bem como, também, o Estado de Emergência, que autorizava o Presidente a suspender imunidades parlamentares, a invadir domicílios, a prender opositores e a exilá-los.

Dentre as maiores diferenças na Corte de Contas, houve o deslocamento do Tribunal de Contas para o Poder Judiciário, muito embora dele não fizesse parte¹²⁹. O tribunal foi tratado de forma breve nesta Constituição e houve significativa alteração no tocante às contas do chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, as competências do texto anterior foram mantidas, exceto a possibilidade de emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente. Ficou disposto na Constituição de 1937, em seu artigo 114:

Art 114 - Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Não obstante o já mencionado, as nomeações dos membros do Tribunal de Contas seria realizada apenas pelo Chefe do Executivo, o que, mais uma vez tornava dificultosa a tarefa do Tribunal.

2.6 Constituição de 1946

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e, também, findo o período ditatorial da Era Vargas, novamente o mundo passava por mudanças econômicas e financeiras em face dos

¹²⁸ CASTARDO, Hamilton Fernando. **O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro**. Campinas: Millenium, 2007. p. 48.

¹²⁹ ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 129.

distúrbios advindos do conflito. E, nesta esteira, surge a necessidade do controle da execução dos orçamentos públicos.

Nesse sentido:

No novo panorama político-administrativo que se descortinava, o fortalecimento do Tribunal de Contas pela Constituição de 1946 exerceu papel fundamental. Revigorado em suas competências e ampliada a sua área de atuação, funcionou como forte elo na corrente de redemocratização do país, aliado ao reforço das instituições e da garantia das liberdades individuais.¹³⁰

Com a Constituição de 1946, o Tribunal de Contas teve sua regulamentação dada pelos artigos 76¹³¹ e 77. Nesta fase, Pontes de Miranda¹³² já defendia que o Tribunal de Contas teria função de julgar, frente ao texto constitucional. Desta forma, estaria dividido em dois planos, sendo no material um órgão judiciário e, no formal auxiliar do Congresso Nacional.

Outrossim, para Themístocles Brandão Cavalcanti¹³³ o Tribunal de Contas, conforme estabelecia a Constituição de 1946 seria um órgão de controle, sem dependência direta de nenhum dos Poderes. Portanto, defendia a atuação do Tribunal como algo que trazia benefícios, mesmo que naquela época não realizasse todas as finalidades para as quais havia sido criado.

Também, desta fase, pode-se dizer que houve um verdadeiro renascimento do Tribunal, que há tempos estava esquecido, pois essa ampliou a competência do Tribunal de Contas, permitindo-lhe analisar as contas das autarquias, e inclusive, a legalidade dos contratos administrativos, das aposentadorias, reformas e pensões. Tal fase iria durar até 1964, quando, novamente, o país se encontra sob um governo autoritário, desta vez pelo regime militar.

¹³⁰ SILVA, Artur Adolfo Cotias; SIQUEIRA, Bernardo Rocha; BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: monografias vencedoras. Brasília, DF: TCU : Instituto Serzedelo Corrêa, 1999, p. 83.

¹³¹ Art 76 - O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional. § 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juizes do Tribunal Federal de Recursos. § 2º - O Tribunal de Contas exercerá, no que lhe diz respeito, as atribuições constantes do art. 97, e terá quadro próprio para o seu pessoal.

¹³² MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Livraria Boffoni, 1947. v. 2. p. 93.

¹³³ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **A Constituição Federal comentada**. Rio de Janeiro: José Kofino, 1956. v. 2. p. 183.

2.7 Constituição de 1967 e Emenda Constitucional de 1969

Sob o Regime Militar, com a promulgação da Constituição de 1967, o Tribunal enfrentou a perda de suas competências, além da supressão de atribuições que só seriam restituídas em 1988.

Na fase militar, o Tribunal de Contas foi incluído na Seção VII – da Fiscalização Financeira e Orçamentária, do Capítulo VI – Do Poder Legislativo, ficando restrito a dois únicos artigos, 71 e 73.

Na Carta Constitucional de 1967, é possível visualizar que o Tribunal de Contas ficou alocado no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, o que corroborou para elucidar sua posição de órgão auxiliar. Assim, aboliu-se o controle prévio e foram instituídas as chamadas “auditorias”¹³⁴.

Após ter adotado o sistema de auditorias, conforme Márcia Maria Barreto Fernandes Semer, passa a ser possível, não somente o controle anterior ou posterior mas, também: “[...] concomitante às atividades desenvolvidas pela Administração e se nos afigura mais adequada aos dias atuais.”¹³⁵

Destarte as auditorias supracitas compreendiam e compreendem ao:

Exame da escrituração contábil e da documentação correspondente, acompanhamento das fases de execução da despesa, inclusive a verificação da regularidade do empenho, das licitações e contratos, acompanhamento da arrecadação da receita, bem como as operações de crédito emissão de títulos e verificação de depósitos de calções e finanças, verificação da regularidade da execução da programação financeira de desembolso e exame dos créditos adicionais, bem como da conta de ‘restos a pagar’ e as despesas de exercícios encerrados.¹³⁶

Nesta senda, pode-se dizer que, as principais linhas deste órgão foram se estabelecendo, atingindo seu ponto máximo com a Constituição de 1946.¹³⁷ Com esta, o Tribunal

¹³⁴ Constituição de 1967 – Artigo 71§ 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

¹³⁵ SEMER, Márcia Maria Barreto Fernandes. **Competências constitucionais do tribunal de contas**. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. p. 13.

¹³⁶ MELLO, José Luiz de Anhaia. O Tribunal de Contas – Pesquisa e Atuação, São Paulo: Gráfica do Tribunal de Contas de São Paulo, 1984, p. 74-75 apud GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 7.

¹³⁷ DONADIO, Anna Hilda de Almeida. **O Tribunal de Contas: competência, ação fiscalizadora e princípios norteadores**. 1993. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993. p. 41.

de Contas contava com atribuições independentes conforme artigo 77 daquela Carta Constitucional, porém com a Constituição de 1967 as competências anteriores se modificaram.

Outrossim, pode-se visualizar que, fora considerado que ao colocar, por lei ordinária, o Tribunal de Contas em função de Tribunal de Justiça, houve vício de inconstitucionalidade, vez que não fora prevista a possibilidade de um contencioso administrativo. A possibilidade foi “revogada”, pela Constituição de 1891, com o estabelecimento da jurisdição única, que deveria ser exercida com exclusividade pelo Poder Judiciário, conforme preceituava artigo 60¹³⁸ alíneas b e c.

Já nas constituições de 1934 e 1946, adotou-se para o controle de despesas o sistema italiano que dispunha em alguns casos de veto absoluto e prévio e, em outros, de veto prévio relativo, que serviria como advertência. Houve, também, a limitação das possibilidades de recusa absoluta para apenas três casos. Sendo estes:

a) quando as verbas estivessem esgotadas; b) quando à despesa tivesse sido imputado crédito impróprio; c) quando ao crédito para a despesa não houvesse sido cogitada a lei de orçamento, e, do veto prévio relativo, quando diverso fosse o fundamento da recusa, quanto à despesa em exame, e ainda, o controle “a posteriori”, relativamente a outras obrigações de pagamento.¹³⁹

Todavia, as constituições de 1937, 1967 e 1969 tiveram influências diferentes das supracitadas e seguiam os moldes do Sistema Francês, com controle feito “a posteriori” contendo restrições quanto à faculdade do Tribunal de Contas verificar de ofício, ou mediante provocação dos órgãos competentes, a ilegalidade de qualquer despesa, mesmo as decorrentes de contratos.

2.8 O Tribunal de Contas na Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

Embasada no princípio da dignidade da pessoa humana, a nova carta constitucional traz em seu discurso a busca da eficiência do Estado Democrático, reafirmando e reforçando os princípios de liberdade individual e liberdade política, bem como seus respectivos funcionamentos de acordo com o primado do Direito.

¹³⁸ Constituição de 1891 – Art. 60 - Compete aos Juízes ou Tribunais Federais, processar e julgar:

b) todas as causas propostas contra o Governo da União ou Fazenda Nacional, fundadas em disposições da Constituição, leis e regulamentos do Poder Executivo, ou em contratos celebrados com o mesmo Governo;

c) as causas provenientes de compensações, reivindicações, indenização de prejuízos ou quaisquer outras propostas, pelo Governo da União contra particulares ou vice-versa;

¹³⁹ DONADIO, Anna Hilda de Almeida. **O Tribunal de Contas:** competência, ação fiscalizadora e princípios norteadores. 1993. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993. p. 43.

Para alguns autores, a República, além de um regime de governo, pode ser vista como sinônimo de democracia, quando seu regime constitucional, ao observar o exercício das funções políticas, estabelece seus respectivos preenchimentos por meio do voto direto para, principalmente, as funções legislativa e de chefia do Poder Executivo.¹⁴⁰

Nesse sentido, as mudanças nesse período são expressivas, tendo em vista as experiências autocráticas anteriores. Destarte, na democracia, com a Constituição de 1988, institui-se o Tribunal de Contas, com finalidades de fiscalização e controle da gestão administrativa.

O tribunal previsto constitucionalmente vem com competências para verificar, apontar e promover a responsabilização dos agentes públicos por suas ações, buscando orientar, na medida de suas limitações, a atividade administrativa no trato dos bens e valores públicos.

A Magna Carta trouxe a ação do Tribunal de Contas, para que este viesse a servir de auxiliar técnico do Poder Legislativo. Houve, também, mudanças acerca da composição dos membros do Tribunal de Contas, que na esfera federal, são escolhidos ¹⁴¹dois terços diretamente pelo Poder Legislativo e um terço pelo Poder Executivo (Presidente da República), sendo que dois deles devem sair dentre os membros do Ministério Público e auditores do próprio Tribunal, que, conforme letra da lei, devem ser indicados em lista tríplice¹⁴². A lista, em tela, será elaborada segundo critérios de antiguidade e merecimento.

Conforme visto em Constituições e Decretos anteriores, já se buscava ampliar as garantias e prerrogativas funcionais para aqueles que fossem ocupar tão importante função. A própria atividade de controle, em si, acaba por propiciar maior exposição de seus agentes aos riscos da corrupção ativa e passiva bem como a prática de outros crimes contra a administração pública. E, assim, pensando nessas situações, e antevendo as dificuldades, pugnou-se por estender aos representantes do Tribunal de Contas as garantias e prerrogativas da Magistratura, não se contendo com as prerrogativas comuns, como inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, mas também, garantindo a vitaliciedade.

¹⁴⁰ DONADIO, Anna Hilda de Almeida. **O Tribunal de Contas: competência, ação fiscalizadora e princípios norteadores**. 1993. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993. p. 44.

¹⁴¹ § 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

¹⁴² 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.

Para a indicação dos membros do Tribunal de Contas em âmbito estadual, conforme a Constituição do Estado de São Paulo, serão dois membros indicados pelo Governador, quatro pela Assembleia Legislativa e um, ora pelo Governador ora pela Assembleia de forma sucessiva e alternadamente.¹⁴³

Outrossim, de acordo com o texto constitucional federal ficou estabelecida, em seu artigo 70¹⁴⁴, a abrangência da fiscalização contábil, operacional, patrimonial e financeira, em relação à legalidade, economicidade, legitimidade bem como subvenções ou renúncias de receitas. Essas competências possibilitam que o Tribunal de Contas, como auxiliar do Congresso Nacional, se manifeste sobre o mérito e eficiência da execução da despesa.

Já o artigo 75¹⁴⁵, estende aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, no que couber, a aplicação das normas previstas na Constituição Federal em relação à organização, composição e fiscalização.

Ainda, com base no parágrafo primeiro do artigo 70, modificado pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998, ficam obrigadas a prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Em sequência, incide a, provavelmente, maior das controvérsias acerca do Tribunal de Contas, vez que no artigo 71, por conta dos termos utilizados cria-se uma incerteza quanto a natureza jurídica desse órgão. O Tribunal, como visto antes, é órgão autônomo não fazendo parte da estrutura, efetivamente, de nenhum dos Poderes. E, muito embora figure, conforme a Carta Constitucional, como auxiliar do Poder Legislativo, perpassam diversas dúvidas acerca do emprego do vocábulo “julgar”.

Assim, a Carta Magna de 1988 trouxe, além das funções que anteriormente já exercia, as competências para fiscalização contábil, financeira, operacional e orçamentária. Além desses, o Tribunal ganha competência para fiscalizar, também, o patrimônio da União e

¹⁴³ Conforme Artigo 31 da Constituição do Estado de São Paulo: **Artigo 31** - O Tribunal de Contas do Estado, integrado por sete Conselheiros, tem sede na Capital do Estado, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 da Constituição Federal. (SÃO PAULO (Estado). Constituição do Estado de São Paulo (de 5 de outubro de 1989). **Diário da Assembleia Legislativa**, São Paulo, supl., p. 1-48, out. 1989. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2016).

¹⁴⁴ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

¹⁴⁵ Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

das entidades da administração direta e indireta no tocante à legitimidade, legalidade e economicidade, sendo capaz de fiscalizar a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.

Já em relação ao tempo da fiscalização e seus modos de execução adotados no Brasil, temos que pela Constituição de 1988, o Tribunal de Contas exerce a fiscalização financeira e orçamentária tanto *a priori* quanto *a posteriori* e, inclusive, concomitantemente, não existindo qualquer impedimento ao exercício destas atividades em relação ao momento escolhido.

Conforme já preceituava Gualazzi, a Constituição em comento possibilitou que:

A instituição Tribunal de Contas, no Brasil, evoluiu definitivamente da mera apreciação passiva da legalidade formal para a configuração de órgão administrativo de inquirição permanente, *a priori*, concomitantemente ou *a posteriori* ativa e de ofício, a respeito de todos os ângulos jurídicos e extrajurídicos, atinentes à gestão administrativa integral do Estado, com relação às receitas e despesas públicas.¹⁴⁶

Nesse sentido, houve a mudança de uma gestão burocrática para uma gestão de desempenho. Essa situação burocrática anterior foi criada objetivando frear o nepotismo e a corrupção, contudo pela desconfiança prévia que existia em relação aos administradores públicos, foram utilizados controles administrativos rigorosos.¹⁴⁷

Com a Emenda Constitucional 19/98, os princípios e normas da administração pública foram acrescidos e adaptados visando um modelo gerencial de Administração Pública. Destarte, a perspectiva de eficiência trazida acarretou mudanças em todo o Sistema Jurídico Brasileiro, determinando direta ou indiretamente a adequação de toda legislação infraconstitucional.

Assim, o Tribunal de Contas entra em cena já levando em consideração, para sua melhor atuação, a difícil missão de promover, ao mesmo tempo, a verificação contábil da gestão administrativa e a adequação e atendimento aos anseios do cidadão. A “[...] administração pública passa, portanto, a enfatizar os resultados e a qualidade dos serviços prestados para a satisfação das necessidades do cidadão-cliente.”¹⁴⁸

No mesmo sentido, observando as mudanças trazidas pela Constituição de 1988, assevera Moreira Neto¹⁴⁹:

¹⁴⁶ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992. p. 173.

¹⁴⁷ SOUZA, Adriane Mônica Oliveira. **Auditoria em programas governamentais: a experiência do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 37.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 48.

¹⁴⁹ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 566.

A Carta de 1988, acrescentando ao tradicional controle financeiro e orçamentário as dimensões operativas, em termos de eficácia, eficiência economicidade e legitimidade, sem dúvida conclui o ciclo de aperfeiçoamento constitucional dos sistemas de controle de contas, superando antiquadas modalidades registrarias, mantidas apenas em matéria de administração de pessoal (admissões, acumulações, aposentadorias, reformas e pensões) às quais se acrescentou o controle prudencial, de natureza concomitante, sobre a gestão fiscal.

Nesse desiderato, cumpre ao Tribunal de Contas o exercício do controle externo da atividade administrativa. Portanto, espera-se que a gestão dos recursos públicos seja eficiente levando em conta os produtos gerados e o resultado obtido, e eficaz tendo em vista a consecução dos objetivos programados, e, também, atendendo ao princípio da economicidade buscando a minimização dos custos decorrentes da execução de uma determinada atividade que deve ser realizado sem decréscimo da qualidade.

Neste cenário, a emenda Constitucional 19/98 conferiu nova redação ao parágrafo único do artigo 70 do texto Constitucional, substituindo “pessoa física ou entidade pública”, do texto original, definindo o dever de prestar contas para “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada.”¹⁵⁰ Ou seja, todos ficam obrigados a comprovar a regularidade no emprego dos recursos públicos, ficando sujeitos ao controle de contas.

Destarte, pouco importa a natureza da pessoa, bastando que receba a qualquer título recursos do erário originados dos bolsos dos cidadãos com a finalidade de custeio das atividades públicas. Desta maneira, as atividades públicas, exercidas pelo próprio Estado ou transferidas a particulares são passíveis do controle de contas pelo Tribunal, que verificará a correta aplicação dos recursos públicos.

Corroborando com o entendimento do alargamento do rol dos que devem prestar contas, analisa Castardo:

Sob a fiscalização e competência do Tribunal está qualquer agente, público ou privado que venha a causar prejuízos ao erário, com julgamento de suas contas, citando, v.g., uma associação civil que recebe uma subvenção social está obrigada à prestação de contas e, se não aplicar os recursos devidamente, será condenada a ressarcir o valor do dano.¹⁵¹

¹⁵⁰ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas **qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada**, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998).

¹⁵¹ CASTARDO, Hamilton Fernando. **O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro**. Campinas: Millenium, 2007. p. 71.

Portanto, o prejuízo ao erário pode ser entendido como a consequência da má aplicação ou uso das verbas públicas e, em relação a eficiência do controle, o dever de prestar contas é a real motivação da fiscalização, vez que a punição é apenas o reflexo do controle.

Toda a fundamentação teórica do exercício de controle no cenário do direito positivo no Brasil, se encontra no próprio texto constitucional entre os artigos 70¹⁵² e 75.

¹⁵² Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários. § 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias. § 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação. 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. . § 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II - idoneidade moral e reputação ilibada; III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior. § 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento; II - dois terços pelo Congresso Nacional. § 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998) § 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas

Nesta esteira, acaba por ser imperiosa a transcrição das normas em comento para que haja a melhor compreensão do tema.

Assim, conforme a Carta Constitucional em vigor, a fiscalização será realizada pelo Congresso Nacional por meio do controle externo, enquanto cada poder exercerá seu próprio controle interno. Estas fiscalizações serão contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, e em relação à União, e, às entidades da administração pública direta e indireta. A fiscalização, ainda, será acerca da legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

O dever de prestar contas, como já prenunciado, obriga qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre, bens valores e dinheiro públicos.

A competência do Tribunal de Contas da União, como auxiliar do Poder Legislativo para a função do controle externo, se encontra prevista, conforme já tratado, no artigo 71 da Magna carta. Dentro de suas competências averbadas, está a de apreciar as contas do Presidente da República, chefe do poder executivo federal, que deverá prestá-las anualmente, e, a apreciação será feita por intermédio de parecer que deverá ser elaborado no prazo de sessenta dias com início da contagem a partir da data de seu recebimento.

Cabe também ao Tribunal de Contas da União, “julgar” as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, valores e dinheiro públicos, e mais uma vez ficam abarcadas diversas entidades como as da administração direta e indireta e, inclusive, as fundações ou sociedades que são instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal. Por fim, cabe ao Tribunal julgar as contas daqueles que causarem a perda o extravio ou alguma outra irregularidade que tenha por resultado o prejuízo ao erário.

Nas competências de apreciação da legalidade, para a finalidade de registro, cabe ao Tribunal exercer suas atividades em relação aos atos de admissão do pessoal, qualquer

garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

forma que seja, para a administração direta e indireta, e as fundações criadas ou mantidas pelo Poder Público. Neste sentido, existem algumas exceções, tais como a nomeação para os cargos comissionados e as concessões de aposentadorias, reformas ou pensões, ficando ressalvadas as melhorias ulteriores que não sejam modificativas da fundamentação legal do ato que o concedeu.

Existe, ainda, a competência para realizar inspeções e auditorias de natureza financeira, contábil, orçamentária, patrimonial e operacional no setor administrativo dos Três Poderes e, inclusive na administração indireta e nas contas dos demais responsáveis por bens dinheiro e valores públicos. Esta competência pode ser realizada primeiramente por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, mas também podem fazê-la por iniciativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão Técnica ou ainda de Comissão de Inquérito.

No tocante à fiscalização é possível, ao Tribunal de Contas, exercer-la em relação às contas nacionais das empresas supranacionais nas quais haja a união concorrido direta ou indiretamente para o capital social, nos termos do tratado que a constituiu, bem como, pode fiscalizar, também, a aplicação de recursos repassados pela União, por meio de convênio, ajuste ou acordo ou demais instrumentos semelhantes, a qualquer título, para qualquer dos entes federativos.

Ademais, quando o Congresso Nacional realizar solicitação de informações por uma de suas casas ou por suas comissões, caberá ao Tribunal de Contas prestá-las quando tratarem de fiscalização orçamentária, contábil, financeira, operacional, patrimonial ou sobre os resultados de auditorias e inspeções já efetivadas.

É possível ao Tribunal, em comento, nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, aplicar, aos responsáveis, sanções conforme legislação específica além de multa proporcional ao dano causado ao erário. E, quando verificar ilegalidades o Tribunal de Contas poderá estabelecer um prazo para que a entidade ou órgão tome as providências cabíveis para o correto cumprimento da legislação.

Após o prazo estabelecido, caso a empresa não atenda as exigências supramencionadas, o caberá ao tribunal sustar a execução do ato impugnado e comunicar sua decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Quando tratar-se de contrato caberá ao Congresso Nacional sustar diretamente o ato requisitando para que o Poder executivo tome as medidas cabíveis imediatamente. Caso o Congresso ou Poder Executivo não efetivarem as medidas no prazo de noventa dias, o Tribunal de Contas decidirá a respeito.

Por fim, dentre as competências constitucionais, o Tribunal de Contas realizará representação ao Poder competente ao se deparar com irregularidades ou abusos apurados. As

decisões dos Tribunais de Contas no Brasil que resultem em imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, conforme a Constituição.

Também, o Tribunal deverá enviar ao Congresso nacional relatórios de suas atividades de forma trimestral e anual.

Diante de indícios de despesas não autorizadas, a comissão mista permanente de Senadores e de Deputados do Congresso Nacional pode solicitar à autoridade governamental responsável que preste esclarecimentos no prazo de cinco dias. Caso os esclarecimentos não sejam prestados no prazo devido ou apresentados de forma insuficiente, a Comissão Mista solicitará que o Tribunal de Contas se pronuncie conclusivamente sobre a matéria no prazo de trinta dias.

Nesta senda, caso o Tribunal, em seu pronunciamento, entenda pela irregularidade da despesa por visualizar que o gasto pode causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, caberá a Comissão propor ao Congresso Nacional sua sustação.

No tocante à composição dos Tribunais de Contas, conforme a Constituição Federal de 1988, a instituição terá sua sede no Distrito Federal, terá quadro próprio de pessoal e jurisdição sobre todo o território Brasileiro.

O Tribunal de Contas da União será integrado por nove Ministros escolhidos entre brasileiros com mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos de idade, idoneidade moral e reputação ilibada, que tenham notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros, de administração pública ou contábeis, e, mais de dez anos de exercício de atividade profissional que exija estes conhecimentos.

No tocante ao preenchimento desses cargos, serão escolhidos dois terços pelo Congresso Nacional, e o terço restante pelo Presidente da República após aprovação no Senado Federal. Dentre estes últimos, dois serão escolhidos alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal que serão indicados em lista tríplice conforme critérios de merecimento e antiguidade.

Os ministros selecionados recebem, pela norma constitucional, as mesmas prerrogativas e garantias bem como impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

De outro lado, qualquer cidadão, associação, sindicato ou partido político terá legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, fator que corrobora com o conhecimento das irregularidades e com o efetivo controle a ser realizado.

A Constituição, ainda, estabeleceu em seu artigo 75 a possibilidade de aplicação das normas relativas a organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União, para os Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios¹⁵³ e do Distrito Federal, no que couber, disciplinando no parágrafo único que estes últimos serão integrados por sete conselheiros.

Destarte, o Tribunal de Contas no Brasil sofreu diversas mudanças conforme as perspectivas históricas e as necessidades impostas a cada momento. Portanto, nosso Tribunal de Contas não corresponde a nenhum dos modelos adotados em outras localidades.

Possui competências maiores que uma simples Corte de Contas, contando com ouvidoria e controle externo, podendo exercer, inclusive, a função de órgão consultivo. Sua contextura pode ser considerada híbrida, comum ao esquadro nacional, que busca nos modelos importados a solução a ser implantada no cenário brasileiro de forma adaptada.

Da mesma forma, não se considera a situação híbrida como algo de todo negativo, apesar das contradições históricas apresentadas.

2.9 Os principais modelos de Controle das Contas Públicas

Na maior parte dos países do mundo, em especial nas democracias atuais, o modelo de controle realizado pelas Cortes de Contas ou Tribunais de Contas ou por funcionários, passou por fases de aprimoramento.

Destarte, não restam dúvidas acerca da importância de se analisar o quadro dos principais modelos de sistema de controle das contas públicas. Assim, apesar de existirem diferenças diversas entre os sistemas observados adiante, é preciso asseverar junto a Citadini que “[...] não existe país democrático sem um órgão de controle com a missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro público.”¹⁵⁴

Portanto, em relação aos modelos de controle notar-se-á a existência de dois tipos predominantes. Existem países em que, para a função de controle, é designado um funcionário, com autoridade para tanto, e não subordinado ao executivo, e, também, existem países que possuem os Tribunais ou Cortes de Contas¹⁵⁵.

Destes controles externos, conforme ensina Júlio Cesar Manhães de Araujo:

¹⁵³ Os Tribunais de Contas Municipais existem somente por exceção, nos casos anteriores a Constituição em vigor, caso que será analisado adiante.

¹⁵⁴ CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995. p. 12.

¹⁵⁵ DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1963. p. 396.

Divisam-se portanto, dois modelos fundamentais, que retratam o controle externo, vocacionados à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da atividade estatal; ou se adota um modelo unipessoal ou um modelo colegiado; o primeiro, sob a forma de controladorias, e o segundo, sob roupagem de Tribunal.¹⁵⁶

Apesar das distinções em tela, ambos possuem origem continental comum, ou seja, são modelos oriundos do continente europeu. Outros autores auxiliam nesse sentido. Conforme sua estrutura, pode-se realizar o controle das receitas e despesas públicas de forma unipessoal, com o modelo de controladorias, e, também poder-se-á de forma colegiada seguindo o modelo dos Tribunais de Contas. Estes sistemas, segundo Citadini, têm sua origem na Europa e:

Terminaram por influenciar as instituições do controle em suas antigas colônias, com o Tribunal de Contas predominando geralmente nos países latinos, de influência francesa e portuguesa (França, Itália, Espanha, Bélgica, Áustria, Grécia, Portugal, Brasil etc.); enquanto as controladorias tem predominância, basicamente, onde a tradição é inglesa (Inglaterra, Irlanda, Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos, Israel, México, Venezuela, Chile etc.).¹⁵⁷

Com base nesses ensinamentos, pode-se compreender o desenvolvimento e, em especial, o embasamento do sistema de Tribunal de Contas de forma colegiada instituído no Brasil. Já no contexto atual, em relação aos modelos de tripartição de Poderes em que comumente o órgão fiscalizador e controlador das finanças se encontra vinculado ao Poder Legislativo vêm em auxílio os ensinamentos de Barreto:

Tais instituições estão estruturadas sob a forma de órgãos colegiados, denominados Tribunais de Contas (**Court of Auditors**). Existentes em países como o Brasil, Portugal, Espanha, Bélgica, Alemanha, entre outros, que seguem o modelo de **Court des Comptes** da França: ou como organizações singulares, funcionando sob a responsabilidade de um dirigente, como as Auditorias Gerais ou Controladorias Gerais (**Audit General ou Comptroller General**), que seguem o modelo adotado pelos países de cultura anglo-saxônica como o Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia etc.¹⁵⁸

Outrossim, surgiu na Inglaterra o formato de Controladoria ou Auditoria Geral, e, para este modelo, o Auditor Geral será um funcionário do Parlamento que exercerá suas funções com o auxílio de um corpo técnico especializado de colaboradores.

¹⁵⁶ ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 95.

¹⁵⁷ CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995. p. 13.

¹⁵⁸ BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 1. (grifo do autor).

Na mesma esteira, os Estados Unidos optaram pela adoção do mesmo modelo de órgão unipessoal, desde 1946, e, o controlador geral será nomeado pelo Presidente da República, após prévia consulta e aprovação no Senado. O mandato do Controlador nos Estados Unidos da América é de 15 anos.

O Sistema de Controladorias ou Sistema de Auditorias Gerais foi o primeiro sistema de controle de origem anglo-saxã, possuindo quatro características principais:

[...] o controle de caráter opinativo ou consultivo, destituído de poderes jurisdicionais coercitivos; vinculação a algum dos poderes que possam gerar força coercitiva; predominância da decisão monocrática; uso prioritário de técnicas e procedimentos de auditoria próximos aos de empresas privadas do ramo.¹⁵⁹

Portanto, esse sistema de controladorias tem como características o órgão com decisão unipessoal, com tempo determinado e limitado para a investidura no cargo, contando com competências opinativas e sem possuir poderes jurisdicionais. Assim, para que suas decisões sejam executadas necessita de força coercitiva de outro órgão.

Em Gualazzi¹⁶⁰ é possível encontrar algumas elucidações aprofundadas acerca das garantias que o Controlador possui, bem como, as características do controle externo preventivo e sucessivo. Destarte, o Auditor Geral ou Controlador será nomeado pela Coroa, sendo, também, órgão independente, vez que sua remoção só poderá ocorrer com prévia autorização do Parlamento.

O controle será exercido pelo Controlador sobre as ordens do Tesouro, de forma preventiva, resguardando que os valores não serão liberados aos “Ordenadores do Tesouro se o título autorizatório não for previamente subscrito pelo Controlador e Auditor Geral.”¹⁶¹ Já o Controle Sucessivo tem por finalidade a fiscalização da responsabilidade de Gestão de Administradores, dos contadores e dos ordenadores em observância “[...] às contas diárias de caixas, às contas quadrimestrais, aos ingressos e dispêndios a cargo do Fundo de Consolidação”¹⁶² e, da mesma forma fiscaliza as responsabilidades em relação as contas anuais.

Em relação ao modelo forjado na Inglaterra elucidado acima, conforme preceitua Mileski, o Sistema de Controladoria se constitui em um formato em “[...] que a fiscalização da

¹⁵⁹ COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de contas: evolução e principais atribuições no Estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 42.

¹⁶⁰ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992. p. 127.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid., p.128.

Administração Pública está a cargo de um responsável, com poderes suficientes para auxiliar o Parlamento no controle das contas públicas.”¹⁶³

Contudo, em relação ao sistema de Tribunais de Contas, que tem origem no direito romano-germânico, contam-se como principais características, as decisões do processo serem tomadas em colegiado, existência de poderes jurisdicionais (na instância administrativa), “[...] vitaliciedade de ministros e conselheiros [...] poder coercitivo; grau de autonomia ante os Poderes. Controles administrativos judicialiformes. Procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e eminentemente legalistas.”¹⁶⁴

Em razão da influência ibérica, os países que seguem a linha colegiada por via dos Tribunais de Contas, a título de exemplo, são, como visto acima, França, Bélgica, Portugal, Itália e Brasil. Contudo, o modelo escolhido para o Brasil possui natureza singular, não seguindo os moldes tradicionais de fiscalização, pois mescla atribuições de ouvidoria, de fiscalização e de órgão consultivo.

Assim, elucida Renato Jorge Brown Ribeiro, acerca da estrutura e configuração do Tribunal de Contas no Brasil:

O modelo de Tribunal de Contas desenvolvido e implementado no País é único no mundo. Não corresponde ao Modelo Tradicional de Contas, uma vez que assume funções fiscalizadoras que seriam típicas de controladoria, bem como procura assumir papel de ouvidoria e órgão consultivo. As suas estruturas organizacionais e seus processos decisórios são um misto dos processos e formas de decidir do Legislativo e do Judiciário. Esse hibridismo e adaptabilidade são características bem típicas do Brasil e das instituições brasileiras, e o que pode torná-las maduras e perenes.¹⁶⁵

Em relação às polêmicas doutrinárias e suas divergências, é importante destacar que, em grande parte, têm origem na característica híbrida supracitada. Ou seja, reflete sua estrutura, indiretamente, na natureza jurídica das decisões do órgão em tela, que, acaba por refletir na possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário.

Não obstante, além dos modelos já observados, sendo o de Tribunal e o do Controlador Geral, existe, também, o chamado controle partidário. Segundo Nascimento¹⁶⁶, no “[...] sistema adotado na URSS, caracterizado pela fiscalização de um partido único, a

¹⁶³ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 178.

¹⁶⁴ COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de contas: evolução e principais atribuições no Estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 43.

¹⁶⁵ RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública federal no Brasil: o Tribunal de Contas da União – uma análise jurídico-administrativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p. 94.

¹⁶⁶ NASCIMENTO, Carlos Valder do. Pressupostos de interpretação em matéria tributária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 27, n. 105, p. 165, jan./mar. 1995.

prestação de contas devendo fazer-se perante órgãos partidários.” Para tanto, foi criado, em 1944, um ministério especial para essa finalidade.

Portanto, pode-se apontar, no cenário europeu, quatro modelos principais de institutos ou órgãos responsáveis pelo controle nos Estados-membros da União Europeia. Segundo Barreto¹⁶⁷, são eles: o Tribunal ou Corte de Contas, com função judicial; o Tribunal ou Corte de Contas, sem função judicial; o Escritório de Auditoria, comandado por um Controlador ou Auditor Geral, vinculado ao parlamento; e, por fim, o escritório de auditoria, comandado por um auditor geral dentro da estrutura de governo.

Estão de acordo com o primeiro, dos modelos apresentados: Grécia e Portugal. Seguem o modelo do segundo: Alemanha, Países Baixos, Luxemburgo e Áustria. Enquanto seguem o terceiro modelo: o Reino Unido, Dinamarca e Irlanda e, ao quarto: a Finlândia e a Suécia.

De acordo com Fernandes¹⁶⁸, agrupam-se, também, da seguinte maneira: adotam o modelo de decisão colegiada: - Alemanha, Áustria, Bélgica Brasil, Cabo Verde, Comunidade Europeia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal. Por outro lado, seguem o modelo de decisão monocrática: Canadá, Dinamarca, EUA, Irlanda, Israel, Reino Unido e Suíça.

2.9.1 Os Tribunais de Contas na Legislação Comparada

Hodiernamente, revela-se de extrema utilidade e necessidade a realização do estudo da legislação comparada. Por intermédio de seu emprego e reflexão acerca das origens e funcionamentos dos institutos jurídicos, em diferentes contextos históricos e, em diferentes regiões do planeta, amplia-se o leque de reflexões acerca do tema explorado, bem como, somando as experiências diversificadas, é possível acompanhar “[...] a evolução da interpretação, os acertos e desacertos, até para que possamos assim errar menos.”¹⁶⁹

Contudo, é preciso que a reflexão seja feita de forma crítica, sob pena de acarretar consequências desastrosas ao implantar, forçosamente, sem qualquer adaptação, normas e sistemas oriundos de contextos diversos da realidade pretendida.

¹⁶⁷ BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 88-89.

¹⁶⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 148.

¹⁶⁹ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 9.

Neste sentido, ensina Lucon:

Em termos amplos, o estudo do direito e da doutrina de outros países torna-se medida de prudência, podendo ser considerado como regra de experiência concreta. Todavia não é possível deixar de considerar que a doutrina jurídica de outro país é resultado também de uma tendência evolutiva em determinada sociedade. Por isso, deve ser transportada naqueles pontos em que se evidencie possível a adaptação ao ordenamento jurídico nacional ou ainda quando reflita novas aspirações da própria sociedade. Em outras situações, a doutrina jurídica estrangeira tem condições de revelar um fenômeno jurídico já presente na qual se almeja a sua aplicação. Nesse caso, a comparação jurídica contribui decisivamente para o melhor conhecimento e aprimoramento do direito nacional [...].¹⁷⁰

Nesta senda, Gomes Junior corrobora com o entendimento, afirmando que “[...] o estudo do direito comparado auxilia, em muito, na compreensão dos diversos institutos e tal aspecto é sempre digno de nota.”¹⁷¹ Destarte, deve-se observar os principais modelos de Tribunais de Contas, oriundos do continente europeu, e suas respectivas atuações, bem como, também, suas configurações, vez que influenciaram diversos países.

Como observado, os Tribunais de Contas “[...] nasceram em todos os países como órgãos colaboradores dos Poderes do Estado na fiscalização da gestão dos dinheiros públicos.”¹⁷² Assim, observar-se-ão os principais modelos de Tribunais de Contas, assim considerados pela doutrina, sendo eles: o Português, o Espanhol, o Italiano, o Francês, o da Federação Russa e o da União Europeia.

2.9.2 Direito Português

Conforme preceitua a doutrina, as atividades que envolvam a gestão de valores ou bens públicos, quaisquer que sejam, devem ser objeto de controle.¹⁷³

Como visto anteriormente, deve-se inserir o Tribunal de Contas de Portugal em uma linha histórica em que diversas instituições “[...] ao longo dos tempos procuraram exercer, com estatutos diversos, uma função central de fiscalização financeira.”¹⁷⁴

¹⁷⁰ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Eficácia das decisões e execução provisória**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000. p. 36.

¹⁷¹ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 10.

¹⁷² CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 400.

¹⁷³ SOUZA, Alfredo José de. Os Tribunais de Contas e o sistema de controlo interno: o sistema Nacional de Controlo Financeiro em Portugal. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 29, n. 75, p. 17. jan./mar. 1998.

¹⁷⁴ Id. **O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p.18.

Ainda, nos tempos de D. Fernando, surgiram os Vedores da Fazenda, em 1370, que tinham por finalidade exercer a administração superior do Patrimônio Real e da Fazenda Pública, exercendo, inclusive, a fiscalização das receitas conforme a localidade bem como as despesas públicas efetuadas. Originava-se, então, a divisão entre os Contos Del Rei e os Contos de Lisboa incumbindo, aos primeiros, a tomada e a verificação das despesas da Casa Real e, aos segundos, a tomada e verificação das despesas de todos os almoxarifados do país.¹⁷⁵

Na sequência histórica, em 1849, é criado o Tribunal de Contas, iniciando um verdadeiro sistema de controle financeiro externo e independente¹⁷⁶. Já em 1881, houve o advento de um Plano Geral promovendo uma reforma do sistema de contabilidade pública. Com este, fora instituída uma Corte de Contas capaz de exercer o controle da gestão financeira dos administradores, tanto na colônia como na metrópole.

Nos dias de hoje, o Tribunal em tela possui status constitucional, previsto no artigo 214 da Constituição Portuguesa de 1976, sendo-lhe aplicáveis “[...] os princípios gerais inerentes ao Poder Judiciário, quais sejam: o da independência e da exclusiva sujeição à lei, o direito à coadjuvação das outras entidades, o da fundamentação, o da obrigatoriedade e o da prevalência de suas decisões e o da publicidade.”¹⁷⁷

Desta sorte, possui uma estrutura descentralizada que tem por objetivo a consecução de maior eficiência e eficácia. Seu sistema se assenta, portanto, no: “[...] autocontrole pelos órgãos competentes dos próprios serviços e organismos e no controle interno, sucessivo e sistemático da gestão orçamental, designadamente, através de auditorias.”¹⁷⁸

Assim, antes mesmo de se efetivar uma despesa, ocorrerá a sua análise nos departamentos de contabilidade e auditoria. Nessa etapa, devem ser atendidos os dispositivos legais, ou seja, constatando-se a regularidade financeira e observando se foram seguidos os ditames dos princípios da Economia, Eficiência e Eficácia, o que, por sua vez, também será feito pela Direção Geral do Orçamento, que faz parte do Ministério das Finanças.

¹⁷⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.p.34.

¹⁷⁶ SOUZA, Alfredo José de. **O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p.18.

¹⁷⁷ ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 109.

¹⁷⁸ SOUZA, Alfredo José de. Os Tribunais de Contas e o sistema de controle interno: o sistema Nacional de Controle Financeiro em Portugal. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 29, n. 75, p.17, jan./mar. 1998.

Todavia, o Tribunal de Contas realizará o chamado controle externo, em que apreciará o funcionamento, a organização e a adequação dos sistemas de controle interno, podendo, inclusive discipliná-lo. Tal tribunal possui competência para emitir recomendações e se dirigir ao Parlamento, visando à execução das medidas para corrigir os erros praticados.

Previsto no artigo 214 da Constituição supramencionada, o Tribunal de Contas Português é reconhecidamente o órgão supremo de fiscalização acerca da legalidade das despesas públicas e dos julgamentos destas, conforme a lei lhe submeter. Outrossim, também é de sua competência dar pareceres sobre a Conta Geral do Estado, inclusive a da segurança social, dar pareceres sobre as contas das regiões autônomas dos Açores de Madeira, efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, e, exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei¹⁷⁹.

No mesmo artigo, estabelece, também, o prazo de quatro anos para o mandato do presidente do Tribunal de Contas. No mesmo sentido, o presidente será nomeado e exonerado, sob proposta do governo, pelo Presidente da República.

Dentre outras características, o Tribunal de Contas de Portugal possui sede em Lisboa e cinco seções especializadas, três delas na Sede e outras duas Regionais, situadas uma em Açores e outra na Madeira.

Hodiernamente, tem-se preferido uma análise da qualidade da gestão em detrimento de apenas um controle financeiro, nesse sentido, corrobora Alfredo José de Souza, dizendo que:

[...] foi fundamental que o sistema de controlo deixasse de se reportar à mera legalidade das receitas e das despesas e passasse a incidir sobre a qualidade da gestão financeira. O controlo financeiro não pode limitar-se à mera verificação da legalidade em sentido estrito – a conformidade à lei ou à ordem jurídica em sentido mais amplo – mas tem de ir mais longe, apreciando da boa gestão financeira, segundo critérios objectivos de economicidade, eficácia e eficiência da despesa.¹⁸⁰

Apesar de estar-se diante de uma norma de direito estrangeiro, essa vertente pode ser considerada “a melhor”¹⁸¹ para um controle externo realizado pelo Tribunal de Contas, pois não obstaculiza o funcionamento deste limitando a ação dos tribunais permitindo o

¹⁷⁹ De acordo com a Constituição Portuguesa de 1976 - Artigo 209.º- Categorias de tribunais - 1. Além do Tribunal Constitucional, existem as seguintes categorias de tribunais a) O Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira e de segunda instância; b) O Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais; c) O Tribunal de Contas.

¹⁸⁰ SOUZA, Alfredo José de. Os tribunais de contas na melhoria da administração pública a experiência portuguesa. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 29, n. 75, p. 27-35, jan./mar. 1998.

¹⁸¹ ARAUJO, Julio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 110.

exame da contextura interna das atividades administrativas por intermédio de uma análise dos aspectos intrínsecos e extrínsecos dessa atividade.

2.9.3 Direito Espanhol

Antes mesmo de iniciar a explanação acerca dos Tribunais de Contas na Espanha é preciso, primeiro, dizer que, nesse país, existe um contencioso administrativo que funciona de forma paralela ao controle jurisdicional. Essa possibilidade modifica totalmente o esquadro das possibilidades de atuação e funcionamento dos Tribunais em tela, conforme veremos nos capítulos vindouros.

Ao observar a Constituição da Espanha, em seu artigo 136¹⁸², encontra-se a previsão do Tribunal de Contas. Na mesma senda, os integrantes dos Tribunais de Contas gozam de independência e garantias atribuídas aos juízes, o que não se assemelha aos ordenamentos jurídicos da Itália, da atual Alemanha e da França.

Segundo Araujo:

O Tribunal de Contas espanhol lança suas raízes históricas em 1388, com a instituição dos Contadores Mayores em la Corte Castellana; após na Casa de Cuentas de Valladolid, instituída pela Corte de Toledo, em 1436 e também la Contaduría Mayor de Cuentas, criada por Juan II em 1442.¹⁸³

No direito espanhol, portanto, estes órgãos de controle surgem na época das *Ordenanzas* de Juan II, de 1437, quando fora criada a *Contaduría Mayor de Cuentas*. Na atualidade o tribunal de contas possui vinculação ao parlamento vez que não se faz possível, por questões fáticas, que o Poder Legislativo fiscalize a utilização de recursos públicos sem contar com o amparo de um órgão jurídico-contábil especializado¹⁸⁴.

¹⁸² *Artículo 136 - 1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. 2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual, en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido. 3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces. 4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal.* ESPAÑA. Constitución Española, 27 de diciembre de 1978. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, n. 311, p. 29313-29424, 29 dic. 1978. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&b=17&tn=1&p=19920828#a13>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

¹⁸³ ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 110.

¹⁸⁴ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 11.

Apesar dessa assertiva, o Tribunal de Contas na Espanha não está incorporado ao Parlamento, pois exerce função considerada como jurisdicional e sua temática possui independência reconhecida por diversas Constituições, não precisando, portanto, fazer parte do Poder Legislativo.

Neste íterim, o Tribunal de Contas, para a doutrina espanhola, deve exercer função técnico-política, pois as contas são imunes à política e que os números são, portanto, apolíticos, e, assim, quem os fiscaliza devem ser os técnicos e não os políticos¹⁸⁵.

Desde a Constituição de 1845, quando foram implementadas reformas na administração financeira do Estado espanhol, houve, ato contínuo, a aprovação da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, em 1851. Consagrou-se, portanto, com sistema de controle, a fiscalização financeira da Administração Espanhola¹⁸⁶.

Na mesma senda, a partir da Constituição mencionada acima, todas¹⁸⁷ as demais Constituições espanholas, seguintes, mantiveram a figura do Tribunal de Contas, mantendo sua natureza de órgão fiscalizador das finanças, não sofrendo alterações pelos regimes políticos adotados, “[...] cujos poderes se mensuravam em função do regime político adotado no país, em cada quadrante histórico.”¹⁸⁸

Ao utilizar a expressão “gestión econômica” a Constituição Espanhola destacou a amplitude da atuação de seu tribunal de contas. Conforme preceitua o seu artigo¹⁸⁹ 31.2 vislumbra-se que, de forma semelhante ao Direito Brasileiro, a fiscalização exercida por estas Cortes de Contas não se restringe ao aspecto da legalidade, verificando, também, a economia na gestão dos bens e valores públicos e a eficiência, exercendo um controle jurisdicional¹⁹⁰.

Nesta esteira, ensina Rafael Mendizábal Allende:

El Tribunal de Cuentas no administra: juzga y es un órgano auténticamente jurisdiccional, judicial mejor, para evitar los equívocos que suele producir la expresión “jurisdicción administrativa”, si se recuerda que algunos autores hablan de funciones jurisdiccionales de la Administración. Tal conclusión es la comúnmente aceptada fuera y dentro de nuestras fronteras, si bien no faltan opiniones discrepantes. Esta configuración judicial, como

¹⁸⁵ VERDÚ, Pablo Lucas. Apuntes sobre los aspectos jurídico-políticos de Tribunal de Cuentas – Tribunal de Cuentas, Vol. II, p.844 apud GARRIDO FALLA, Fernando et al. **Comentarios a la constitución**. Madrid: Civitas, 2001. p. 2.361, nota 4.

¹⁸⁶ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 185.

¹⁸⁷ As constituições espanholas mencionadas (que mantiveram no tempo o órgão de controle de Contas) são as de 1845, 1851, 1870, 1924, 1931, 1953 e 1961. A instituição dos Tribunais de Contas fora mantida até a atual Constituição da Espanha.

¹⁸⁸ ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 111.

¹⁸⁹ Artículo 31. 2. *El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.*

¹⁹⁰ GARRIDO FALLA, op. cit., p. 2.363.

*esencia de la función que ejerce, no significa que todas sus atribuciones posean idéntica naturaleza, sino tan sólo que predominen cualitativa y cuantitativamente sus actividades jurisdiccionales.*¹⁹¹

Na Espanha, portanto, resta claro o caráter jurisdicional de parte das atividades exercidas por seus tribunais de contas, sem ignorar que estes também possuem outras funções além de julgar. Assim, também não descarta a existência de posicionamentos contrários.

Pode-se acrescentar que, verifica-se na Espanha, que as decisões dos Tribunais de Contas podem ser questionada, conforme os limites fixados na lei. A discussão acerca de o Tribunal de Contas exercer função jurisdicional ou não parece ser uma questão mais terminológica.

Ao sentido acima exposto assemelha-se a discussão Brasileira. No artigo 16 da lei orgânica dos Tribunais de Contas, do Rei Don Juan Carlos I, de 12 de maio de 1982, preceitua que:

Artículo dieciséis.

No corresponderá a la jurisdicción contable el enjuiciamiento de:

- a) Los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional.*
- b) Las cuestiones sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa.*
- c) Los hechos constitutivos de delito o falta.*
- d) Las cuestiones de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendadas al conocimiento de los órganos del Poder Judicial.*

Justamente com base nesse artigo, existe uma discussão acerca da terminologia utilizada, contudo, não resta dúvidas de que existe uma jurisdição contenciosa administrativa e que, na Espanha, os Tribunais exercem a função de “julgar”.

2.9.4 Direito Italiano

O modelo ora estudado funda-se no modelo francês, remontando à unificação do Reino Italiano, em 1862. É considerado um dos modelos mais antigos entre as instituições do gênero, sendo instituído em 14.08.1862 por meio de lei.¹⁹²

A Corte de Contas Italiana exerce diversas atividades, destarte, podemos dividi-las em atividades jurisdicionais, atividades de controle e atividades administrativas. As

¹⁹¹ MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael de. La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas. **Revista de Administración Pública**, Madrid, v. 100-102, p.1307-1373, enero-dic. 1983.

¹⁹² CASTARDO, Hamilton Fernando. **O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro**. Campinas: Millenium, 2007. p. 36.

características da jurisdição contábil na Itália, para Pietro Virga¹⁹³ são jurisdição plena, jurisdição exclusiva e jurisdição “sindacatoria”¹⁹⁴.

A *Corte dei Conti* trazia em seu modelo três espécies de funções: função de controle, função jurisdicional e função administrativa, tendo caráter consultivo. Nos dizeres de Gualazzi¹⁹⁵ é possível apontar quatro espécies de controle conforme a doutrina Italiana, são eles o controle parlamentar, o constitucional, o judicial comum, e o judicial administrativo.

O Tribunal de Contas, ou Corte de Contas é considerada como órgão auxiliar do Poder Executivo (Conselho de Ministros), e não do Poder Legislativo como é no Brasil. Além disso, goza de autonomia em relação ao Poder Executivo bem como perante o Poder Legislativo e, também, exerce tanto o controle preventivo como o repressivo¹⁹⁶.

Também, a Corte de Contas Italiana exerce controle em relação ao aspecto formal do ato administrativo e, da mesma forma, exerce sobre a adequação meio-fim e, ainda, realiza a verificação dos excessos de poder cometidos pelo administrador¹⁹⁷ ou verifica a constitucionalidade do ato.

Busca-se a compatibilização da noção de mérito do ato administrativo a uma moderna visão de legitimidade financeira, vez que se encontra ligada a uma nova concepção de persecução do interesse público.¹⁹⁸

Em relação ao ato administrativo, sob o ponto de vista formal, a atuação da Corte de Contas “[...] não encontra limite para atuação e estende-se a todos os vícios incluídos na categoria geral de incompetência, violação da lei e desvio de poder.”¹⁹⁹

A Corte de Contas se encontra prevista na Constituição da República Italiana, de 22 de dezembro de 1947, na Parte II que trata do ordenamento da República, sob o título III que trata do Governo e na seção III que trabalha acerca dos órgãos auxiliares. Em seu artigo de número 100, encontramos o seguinte enunciado:

¹⁹³ VIRGA, Pietro. **Diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 1997. p. 430.

¹⁹⁴ Não foi encontrado correspondente da palavra em português, contudo a palavras mais aproximadas seriam “inquisitória” ou uma derivação de sindicância.

¹⁹⁵ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992, p. 82-84.

¹⁹⁶ a) Giurisdizione piena: La corte conosce del fatto e del diritto; ad essa è riservato il sindacato di legittimità sia sugli atti sia sui comportamenti dei soggetti sottoposti alla sua giurisdizione; b) giurisdizione esclusiva: la Corte conosce sia di interessi legittimi che di diritti, anche se è preminente la cognizione di diritti soggettivi (diritto al risarcimento del danno nei giudizi di responsabilità, riconoscimento del diritto al trattamento di quiescenza nei giudizi pensionistici); c) giurisdizione sindacatoria: la Corte há il potere di estender il giudizio anche a soggetti originariamente non citati e può pronunciarsi oltre i limiti della domanda del procuratore generale o regionale o dei privati. (VIRGA, loc. cit).

¹⁹⁷ SCIARCIA, Michael; SCIASCIA, Massimiano. **Il controllo della Corti dei Conti**. Milão: Giuffrè, 1997. p. 34-61.

¹⁹⁸ Ibid., p. 158.

¹⁹⁹ Ibid., p. 38.

Artigo 100²⁰⁰ – A Corte de Contas exercerá o controle preventivo da legitimidade sobre os atos do governo e, ainda, o controle posterior sobre a gestão orçamentária do Estado. Participa, em todas as hipóteses e na forma prevista em lei, na inspeção da gestão financeira das entidades subvencionadas pelo Estado ordinariamente. Comunicará diretamente às Câmaras os resultados da verificação efetuada.²⁰¹ (tradução nossa).

Destarte, esta Corte participa, também, da inspeção da gestão financeira, mais uma vez se assemelhando às normas brasileiras.

Contudo, a questão que se coloca é se teriam as decisões da Corte de Contas caráter definitivo. Ou seja, se suas decisões poderiam ser questionadas em sede de tutela jurisdicional.

Para Eduardo L.B. Gualazzi²⁰², mesmo a Corte de Contas Italiana exercendo algumas competências inseridas no “contencioso administrativo²⁰³” suas atividades não poderiam ser consideradas como atividade jurisdicional, e, portanto, seria sim possível questionar suas decisões judicialmente vez que não teriam caráter definitivo.

Contudo, em outra passagem, Gualazzi assevera entendimento diverso, mesmo que já anteriormente posicionado em relação ao não exercício da jurisdição, em sentido estrito, e ao fato de esta corte de contas não se constituir em poder jurisdicional ou poder judiciário, encontra-se a seguinte assertiva:

Ainda em consonância com a extensão da jurisdição contábil, a Corte Constitucional da Itália deliberou que [...] é necessário sempre reafirmar-se a jurisdição da própria Corte de Contas e negar a do juiz ordinário, no tocante as controvérsias em matéria de contabilidade pública (cf. Decisão da Corte Constitucional da Itália, de 04 de julho de 1974, n. 205, in: Foro Administrativo, 1974, 1/3/225).²⁰⁴

Nesse sentido, apesar da distância temporal do entendimento supramencionado, pode-se observar que a Corte de Contas da Itália exerce parcela funcional do poder judiciário do Estado Italiano como uma fração da justiça administrativa da Itália, tendo em vista a

²⁰⁰ Constituição da República Italiana – artigo 100. ITALIA. **Costituzione della Repubblica Italiana**. Roma: Senato della Repubblica, 2012. [Il Capo Provvisorio Dello Stato del 22 dicembre 1947]. Disponível em: <<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

²⁰¹ *Articolo 100 - La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.*

²⁰² GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992. p. 89.

²⁰³ Existem situações nas quais não se admite o controle jurisdicional posterior, como na hipótese, por exemplo: em relação às normas de responsabilidade contábil, sendo que a decisão da Corte de Contas é definitiva (Decisão da Corte Constitucional Italiana de 04.07.1974 – Foro Amministrativo, 1974, 1/3-225 apud GUALAZZI, op. cit., p. 103.

²⁰⁴ GUALAZZI, op. cit., p. 150.

concepção de dualidade jurisdicional, que caracteriza, mesmo que virtualmente, os Estados Europeus.²⁰⁵ Destarte, apesar de não esgotar a função jurisdicional, a Corte de Contas da Itália “[...] exerce jurisdição em sentido próprio e típico, stricto sensu, em matérias sobre que o Poder Judiciário comum (civil e penal) da Itália não pode exercer jurisdição.”²⁰⁶

Importante destacar parte do pensamento jurídico brasileiro, com base no pensamento europeu, conforme lição de Medauar:

Além do controle sucessivo geral, a Corte de Contas exerce controle sucessivo especial sobre atos dos agentes contábeis. Nessa função a Corte de Contas tem natureza jurisdicional, sendo estudada pela doutrina como jurisdição administrativa especial. De acordo com ALESSI, nessa matéria a jurisdição da Corte de Contas é exclusiva, plena e inquisitória (“sindicatória”); exclusiva, no sentido de que lhe cabe apreciar todas as questões nas matérias de sua competência, o que exclui desse âmbito qualquer outra autoridade jurisdicional, de modo particular a autoridade judiciária ordinária e o Conselho de Estado; por orientação jurisprudencial, conhecem, além das questões principais expressamente atribuídas todas as questões prejudiciais ou incidentais. É plena porque nas matérias de sua competência conhece questões de direito e de fato e porque pode pronunciar decisões declaratórias, constitutivas e de condenação; é inquisitória (“sindicatória”) porque não se vincula a decisões administrativas, nem a argumentos invocados pelas partes.²⁰⁷

Nesse ínterim, as palavras acima podem ser aplicadas à realidade brasileira, apesar de não haver adoção do sistema de dualidade de jurisdição no Brasil que “[...] no Estado contemporâneo é mais uma ideia do que um fato, mais uma concepção ideal do que uma hipótese de concretização fática, em função mesmo da complexidade das relações jurídicas e sociais modernas.”²⁰⁸

Não obstante, além dos atos administrativos, também é reconhecida a competência da Corte de Contas para realizar uma análise destes atos, com força de lei, tais como leis delegadas, Decretos Legislativos ou Decretos-leis, com a finalidade de exercer o controle sobre bens e valores públicos, podendo, inclusive, exigir as respectivas prestações de contas de quaisquer pessoas que administrem dinheiro público.²⁰⁹

²⁰⁵ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992. p. 150.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 27, n. 108, p.125-126, out./dez. 1990.

²⁰⁸ ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 108.

²⁰⁹ Ibid., p. 89-90.

Assim, a Corte de Contas Italiana controla atos normativos do Poder Executivo e tem poder para exigir as prestações de contas daqueles que de alguma forma administram dinheiro público.

Portanto, a Corte possui entre suas atribuições o controle sobre todas as despesas a cargo do Estado. A norma especifica a forma de exercício do controle de contas determinando quando exigirá o visto da Corte. Nestes casos, exigirá para todos os atos de nomeação, promoção ou transferência de empregados; também para os atos que concedem pensões ou outras indenizações a cargo do Estado.

2.9.5 Direito Francês

Na França, local de origem de grandes pensadores, terra de Montesquieu, donde, portanto, advém a teoria da tripartição dos poderes, os Tribunais de Contas possuem um modelo com certas peculiaridades.

Antes da Revolução Francesa, houve por parte do Judiciário grande resistência às mudanças.²¹⁰ Por esse motivo, para resolver os conflitos entre administração e particulares, foi criado o Contencioso Administrativo, que, configurou a divisão entre a jurisdição comum e a administrativa, criando assim uma forma diferenciada de dualidade de jurisdição.

O receio fora tão grande que os juízes foram proibidos, sob pena de prevaricação, de perturbar, de qualquer modo, as operações dos corpos administrativos. Esta assertiva vinha do artigo 13, da Lei 16-24, de agosto de 170, e seu teor fora reiterado pela lei de frutidor de ano III, segundo Cretella Junior²¹¹.

Historicamente, também é importante lembrar que a Corte de Contas, na França, é uma instituição tradicional. Suas origens remontam à Idade média²¹², sendo considerada uma assistente do Parlamento, conforme artigo 47.2²¹³ da Constituição Francesa de 1958. Com base no artigo mencionado, o Tribunal de Contas Francês auxilia o Parlamento no controle da

²¹⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 149.

²¹¹ CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 6. p. 69-71.

²¹² GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992, p. 59.

²¹³ Constituição Francesa - ARTIGO 47º-2 O Tribunal de Contas auxilia o Parlamento no controle da ação do Governo. Auxilia o Parlamento e o Governo no controle da execução das leis de finanças e da aplicação das leis de financiamento da previdência social, bem como na avaliação das políticas públicas. Pelos seus relatórios públicos, contribui para a informação dos cidadãos. As contas das administrações públicas são regulares e autênticas. Fornecem uma imagem fiel do resultado da sua gestão, seu patrimônio e sua situação financeira. (FRANCE. Constitution de la République Française, 3 du juin 1958. **Le Journal Officiel**, Paris, 4 oct. 1958. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>>. Acesso em: 10 abr. 2016).

ação do governo. Vem com a nomenclatura de Corte de Contas, instituída em 1807, no reinado de Napoleão I, pela lei de 16 de setembro de 1807, que se assemelhava em sua estrutura ao Conselho de Estado francês.

Outrossim, as decisões exaradas pela Corte de Contas sujeitam-se ao controle por intermédio de “[...] irresignações analisadas pelo Conselho de Estado, tal como aquelas de lavra dos Tribunais Administrativos, primeira instância do Contencioso Administrativo existente na França.”²¹⁴

Da mesma forma, existe dentro da estrutura da Corte de Contas Francesa, o ordenador ou autorizador de despesa, chamado “*ordonnateur*” e, a figura do contador, chamado “*comptables*”, responsável por efetuar o pagamento, controlando a atuação do anterior.

O sistema francês é considerado sistema jurisdicional, tendo sua estrutura embasada na Corte de Contas, que é um tribunal independente de grande prestígio e suas funções possuem caráter jurisdicional. Portanto, funciona de forma paralela ao controle interno.²¹⁵

A Corte de Contas é dividida em sete câmaras, sendo composta pelo Primeiro Presidente, pelos Presidentes de Câmaras, por Conselheiros-Mestres, por Conselheiros Referendários e de Auditores. Todos estes membros possuem as prerrogativas da magistratura.²¹⁶

A Corte de Contas Francesa persevera como “A principal jurisdição administrativa especializada de França, as decisões finais da Corte de Contas são passíveis de revisão pelo Conselho de Estado.”²¹⁷ Da mesma forma, as decisões dos Tribunais Administrativos da França são, também, passíveis de revisão. Ainda, esta Corte conta com um Ministério Público especializado para atuação na fiscalização das contas públicas.

Na Corte, as sete câmaras vistas anteriormente se configuram como órgãos deliberativos e jurisdicionais, perfazem julgamento acerca da regularidade objetiva, e, uma vez estando no exercício da função jurisdicional, exercerão ação indireta sobre os guardas e contadores de dinheiro público, definindo a responsabilidade que, posteriormente, será executada pelo Ministro das Finanças Francês.²¹⁸

²¹⁴ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 16.

²¹⁵ RAMOS, João Baptista. **Tribunal de Contas: princípio da legitimidade e legalidade da despesa**. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 194.

²¹⁶ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 180.

²¹⁷ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992. p. 59.

²¹⁸ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **A Constituição Federal comentada**. Rio de Janeiro: José Kofino, 1956. v. 2. p. 109.

Outra importante característica desse sistema, é que a Corte de Contas Francesa exerce sua fiscalização a posteriori. E, dessa sorte, ficam divididas suas funções nas ordens administrativa e jurisdicional. Nas funções de ordem administrativa atuam acerca dos ordenadores de despesas, que criam ônus para o erário público, fazendo seu vínculo a uma obrigação correspondente. Enquanto nas funções jurisdicionais atua sobre os contadores, que são os responsáveis pela realização dos pagamentos.

Contudo, José Cretella Junior²¹⁹ assevera que a análise das contas realizada pela Corte de Contas a posteriori faz com que respondam apenas os contadores, e, desta sorte, faz um alerta para o absurdo desse entendimento.

Nesta senda, compete à Corte de Contas o exame da contabilidade e da “[...] qualidade e eficiência nos gastos públicos, sistema semelhante ao de diversos ordenamentos jurídicos, inclusive o brasileiro (Princípio Constitucional da Eficiência – art. 37, caput, CF-88).”²²⁰

2.9.6 Direito Belga

Com influência, principalmente, Francesa e Holandesa, o Tribunal de Contas da Bélgica inovou significativamente o sistema de fiscalização jurisdicional, vez que estabelecia em sua lei orgânica, de 21 de junho de 1820, uma regra condicionante da regularidade da despesa.²²¹

Segundo Alfredo Cecílio Lopes:

Regulamentando a Câmara de Contas dos Países Baixos, estabeleceu que nenhum pagamento do Estado poderia ser feito, se a despesa não fosse previamente verificada e liquidada pela Câmara de Contas, reservada ao poder real, entretanto, a faculdade ilimitada de autorizar pagamentos provisórios, ou adiantamentos.²²²

²¹⁹ CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 105.

²²⁰ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 17.

²²¹ ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 104.

²²² LOPES, Alfredo Cecílio. **Ensaio sobre o Tribunal de Contas**. 1947. Dissertação (Livre-docência de Direito Administrativo e Ciência da Administração) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1947. p. 180.

Destarte, a principal característica do modelo em tela é o controle prévio em relação as atividades intrínsecas às contas públicas.²²³

Em meados de 1883, a Corte Belga chega a nível Constitucional, com decisões de ordem administrativa ou de ordem judicial, ambas passíveis, excepcionalmente, de revisão pela Corte de Cassação. É possível, muito embora haja o controle prévio, que após a recusa da Corte se faça uma reapreciação dos motivos da recusa pelo Conselho de Ministros. Assim, “[...] a negação do registro, do visto prévio ou a priori pode, porém, ser suprida por Decreto fundamentado do Conselho de Ministros, como sucedia em Portugal, ou por resolução da Câmara dos Deputados ou Assembleia equivalente, noutros países.”²²⁴

O controle pela Corte de Contas apresenta, no modelo Belga, a observação de toda a ordenação da despesa, contudo, mesmo quando a Corte de Contas obsta a realização da despesa, este óbice funciona, em verdade, como uma espécie de advertência, pois é possível superá-lo, após exame das razões de recusa pelo Conselho de Ministros.²²⁵ Destarte, pode o Conselho “[...] mandar efetuar o pagamento sob sua responsabilidade, circunstância em que a Corte de Contas coloca o seu visto sob reserva.”²²⁶

Por fim, observa-se que o modelo em tela enaltece e privilegia a fiscalização preventiva, possuindo o veto limitado à execução da despesa. Quando a despesa não é aprovada pelo Tribunal de Contas, ela ainda pode ser realizada, mas em seu visto caberá ressalva e a responsabilidade dos riscos será arcada pela autoridade interessada que o assumir. O Tribunal, nestes casos, tem o dever de comunicar a ocorrência ao Parlamento, para que este proceda as medidas que considerar cabíveis.

2.9.7 Modelo da União Europeia

Para finalizar os estudos da Legislação Comparada, resta observar o modelo de Corte de Contas utilizado pela União Europeia, que, conforme Gualazzi seria a “[...] mais criativa e fascinante instituição jurídica do século XX.”²²⁷ Primeiro, assevera-se que existem cinco instituições principais que formam a União Europeia, sendo elas o Parlamento Europeu, o Conselho da União, a Comissão, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas.

²²³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 151.

²²⁴ CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 401.

²²⁵ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p.182.

²²⁶ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992. p. 123-124.

²²⁷ Ibid., p. 138.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas Europeu foi criado, junto com as demais instituições por intermédio do Tratado de Roma, de 25 de março de 1957, conforme artigo 7º, posteriormente modificado para o artigo 4º²²⁸.

Importante ainda destacar que “Na história da construção da União Européia – sofisticada obra de engenharia política desenvolvida pelos líderes europeus do pós-guerra até os dias atuais”²²⁹ é possível vislumbrar no apêndice C algumas das principais ideias deste modelo, e, sobretudo, os delineamentos do Tribunal em comento. Ponto que merece relevância é o das semelhanças entre as Instituições do Brasil e as Instituições da União Europeia.²³⁰ Como uma das instituições mais importantes da União Europeia, o Tribunal de Contas fora criado quando ainda do Tratado de Bruxelas em 22 de julho de 1975. Este tratado só começa a vigorar em 1977, data que marca, portanto, a instalação do Tribunal de Contas Europeu. Na mesma data, iniciam-se as atividades do Tribunal e nesta senda, em 7 de fevereiro de 1992, com o advento do Tratado de Maastricht, na Holanda, a terminologia “comunidade” é substituída pela de “União” passando assim ao nome de União Europeia, e simultaneamente o Tribunal de Contas se eleva à categoria de instituição.

O tratado de Amsterdã, de 1999, veio a reforçar o papel de controle do Tribunal de Contas Europeu. Destarte, o Tribunal em tela, passa a ter poderes para sua auto-organização bem como para levar a efeito suas próprias verificações.

Segundo Mileski²³¹, o Tribunal de Contas Europeu tem sede em Luxemburgo e inicialmente era composto por doze membros advindos cada qual de um dos Estados membros da União Europeia. Os mandatos dos membros dos Tribunais possuem prazo de seis anos, sendo possível renová-los.

²²⁸ 1. A realização das tarefas confiadas à Comunidade è assegurada por: - um PARLAMENTO EUROPEU; - um CONSELHO; - uma COMISSÃO; - um TRIBUNAL DE JUSTIÇA; - um TRIBUNAL DE CONTAS. Cada Instituição actua nos limites das atribuições e competências que lhe são conferidas pelo presente Tratado.

²²⁹ BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes**: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 50.

²³⁰ “Assim, a União Europeia está para a República Federativa do Brasil; os Estados-membros da União Europeia estão para os Estados Brasileiros; ao Parlamento Europeu corresponde ao Senado Federal; à Comissão Europeia corresponde ao Poder Executivo Federal; ao Tribunal de Justiça correspondem o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça; a Eurosai – organização das entidades fiscalizadoras superiores da Europa correspondem as Olacefs – Organização Latino-americana e do Caribe de entidades fiscalizadoras superiores; Ao Sistema de controle externo dos Estados membros da União Europeia corresponde o Sistema Tribunal de Contas do Brasil; à Eurorai – Organização das entidades fiscalizadoras regionais da Europa corresponde à Atricon – Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil e a CCTCB – Centricon – Centro dos Tribunais de Contas do Brasil; ao Tribunal de Contas da União Europeia correspondem o Tribunal de Contas da União e os demais tribunais de contas do Brasil; ao Provedor de Justiça Europeu corresponde a Ouvidoria Geral da Corregedoria Geral da União; ao Banco Central Europeu corresponde o Banco Central do Brasil, e, por fim, ao Banco Europeu de investimentos corresponde o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.” (ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 113).

²³¹ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 188.

Os membros do Tribunal de Contas Europeu são escolhidos entre pessoas que pertençam ou pertenceram às instituições de fiscalização externa de seus respectivos países, ou que, ainda, possuam qualificação especial para essa função. São nomeados pelo Conselho da União Europeia, com base nas propostas dos respectivos Estados-membros e após consulta ao Parlamento Europeu.

Atualmente, a União Europeia possui 28 Estados-membros e não mais os doze iniciais, assim sendo, aumenta-se o quantitativo de países a indicar membros com assento junto ao Tribunal. Ao presidente do Tribunal de Contas, hoje Vítor Manuel da Silva Caldeira, de Portugal, caberá, conforme disciplina interna, a supervisão da realização da missão da Corte, bem como realizar auditoria interna, praticar relações com as organizações internacionais de auditoria, realizar protocolos e visitas, e, também, tratar de assuntos jurídicos.

Destarte, são membros do Tribunal de Contas Europeu, Vítor Manuel da Silva Caldeira, Kersti Kaljulaid, Karel Pinxten, Henri Grethen, Szabolcs Fazakas, Louis Galea, Ladislav Balko, Rasa Budbergyte, Lazaros S. Lazarou, Hans Gustaf Wessberg, Pietro Russo, Ville Itälä, Kevin Cardiff, Baudilio Tomé Muguruza, Iliana Ivanova, George Pufan, Neven Mates, Alex Brenninkmeijer, Danièle Lamarque, Nikolaos Milionis, Phil Wynn Owen, Klausheiner Lehne, Oskar Herics, Bettina Jakobsen, Janusz Wojciechowski, Samo Jereb, Jan Gregor, Mihails Kozlovs.²³²

Cada um dos membros do Tribunal de Contas Europeu integra uma área de atuação circunscrita em uma determinada temática. O secretário geral é o cargo preenchido pelo funcionário de grau mais elevado da Instituição, e, é, atualmente, ocupado por Eduardo Ruiz García da Espanha, e será nomeado pelo próprio Tribunal. Esta função de secretário responde pela administração do Tribunal e pela gestão dos recursos humanos, possuindo, inclusive, serviço de tecnologia e de tradução com unidades respectivas para cada língua oficial.²³³

O Tribunal de Contas Europeu possui um Tribunal Pleno e cinco câmaras de auditoria, e, cada qual delas possui um tema específico para trabalhar.²³⁴ Cada membro do tribunal é nomeado para atuação em um grupo determinado, estes grupos são presididos por um eleito dentro do próprio grupo, para um mandato de dois anos, renovável. O eleito, chamado “Decano”, atua de forma a garantir o bom funcionamento da respectiva câmara.

²³² UNIÃO EUROPÉIA. **Tribunal de Contas Europeu**: acerca de nós: governação. Luxemburgo, [2015]. Disponível em: <<http://www.eca.europa.eu/pt/Pages/OrganisationChart.aspx?c=Secretariat-General>>. Acesso em: 2 jan. 2016.

²³³ Ibid.

²³⁴ Ibid. - Link “Membros”.

Os grupos de auditorias, ou Câmaras de Auditorias são, atualmente, divididos nas seguintes áreas: I – Preservação e gestão dos Recursos Naturais, II- Políticas estruturais transportes e energia, III- Ações externas, IV – Receitas, pesquisa e políticas internas e instituições e órgãos da União Europeia. Por fim, ainda existe a quinta câmara, que trata da Coordenação, Avaliação, Fiabilidade e desenvolvimento.

Ainda, segundo Araujo:

A formação e a experiência profissional dos auditores do Tribunal são muito variadas e abrangentes, tanto no setor público como no privado, incluindo prática de contabilidade, auditoria interna e externa, direito e economia. O Tribunal contrata pessoas que tenham a nacionalidade de todos os Estados-membros em ordem a assegurar uma salutar diversidade das competências linguísticas e profissionais dos seus recursos humanos.²³⁵

Dentre os funcionários do Tribunal, temos os permanentes e os agentes contratados temporariamente, para tanto são realizados concursos para o devido provimento de lugares, que são organizados pelo Serviço Europeu de Seleção do Pessoal.

Contudo, dentro das tradicionais funções dos Tribunais de Contas, o Tribunal Europeu tem por característica não julgar as contas dos administradores, e, tampouco, emitir parecer prévio sobre as contas da União Europeia, mas, em verdade, verifica a boa execução²³⁶ do orçamento, ou seja, a regularidade e a legalidade das receitas e despesas, e, assinalar os locais onde precisam ser adotados procedimentos para uma melhor gestão.²³⁷

Assim, o Tribunal de Contas da União Europeia examina as contas de receitas e despesas, realiza as verificações quanto a legalidade e regularidade atuando em relação a todos os organismos e pessoas que recebam ou venham a administrar os recursos da comunidade.²³⁸

Com o advento do Tratado de Amsterdã, a verificação quanto a legalidade e a regularidade passa a ser uma obrigação do Tribunal. Esse exame de contas busca garantir que todas as dívidas da União Europeia sejam, igualmente, verificadas, registradas e contabilizadas.

Ainda, há de se asseverar que o Tribunal em comento, elabora relatórios anuais, mas que, em virtude do volume de serviços e atribuições, realiza o controle por meio de

²³⁵ ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 116.

²³⁶ “O Tribunal de Contas Europeu examina as receitas e despesas da União, bem como as de qualquer organismo criado por esta, na medida em que o respectivo acto constitutivo não exclua esse exame. O controle incide, portanto, não só no orçamento geral da União, mas igualmente nas operações de contracção e concessão de empréstimos, nas receitas e despesas do orçamento CECA e nas dos Fundos Europeus de Desenvolvimento. São igualmente objecto de controlo do Tribunal as receitas e despesas dos organismos criados pelas Comunidades, bem como as de alguns outros organismos.” (GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 19).

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Ibid.

amostragens e de modo aleatório, e os envia aos Estados-membros e à Comissão demonstrando os problemas ou deficiências percebidos. Os exames são reflexos de sua atividade de auditoria, e consiste da emissão de um documento com parecer acerca da fiel execução das contas da Comissão, documento conhecido por *Déclaration d'Assurance*, ou DAS, que será apresentado ao Conselho da União Europeia e ao seu Parlamento.²³⁹

Por meio desta declaração de fiabilidade das contas, “[...] o Tribunal emite um certificado sobre as demonstrações financeiras anuais da União e uma opinião qualitativa sobre as operações e os sistemas de gestão.”²⁴⁰ Contudo, cumpre destacar que, mesmo diante do cenário apresentado e da estrutura do Tribunal de Contas Europeu, este órgão não dispõe de nenhum poder punitivo, ou seja, não existem sanções aplicadas por ele, sendo esta, conforme Gomes Junior, “sua principal deficiência”²⁴¹. As conclusões, observadas, serão enviadas para os órgãos que, efetivamente, possuem competência para encaminhar as questões apresentadas pela Corte.²⁴²

2.10 Os tribunais de contas no Brasil

Conforme a Carta Constitucional de 1988, o Tribunal de Contas surge com a missão de realizar o controle externo, com natureza política sobre os negócios do Estado. Em seu artigo 71, estabelece que o Controle externo ficará a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas.

No mesmo artigo, 71, a Constituição Federal dispõe um rol de competências especificamente destinadas à Corte de Contas, competências estas, determinadas exclusivamente ao Tribunal em comento.

Apesar das mudanças históricas já observadas, é no curso do século XX que ocorre a instituição de diversos Tribunais de Contas, formando, praticamente, um Sistema Brasileiro de Tribunais de Contas.²⁴³

Em observância a esse sistema, pode-se averiguar que é composto pelo Tribunal de Contas da União que possui jurisdição sobre todo o território nacional, os Tribunais de Contas Estaduais com jurisdição respectivamente para cada estado, bem como também para

²³⁹ BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 134.

²⁴⁰ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 20.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Ibid.

²⁴³ ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 145.

todos os municípios nele contidos, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e Tribunais de Contas Municipais, exceções anteriores à Constituição de 1988, que ainda se mantêm, com jurisdição somente sobre administração de seus municípios.²⁴⁴

Considera-se como modelo ideal o Tribunal de Contas da União, o qual todos os demais acabam por se embasar. Os tribunais são considerados, conforme sua natureza jurídica, órgãos estatais de matriz constitucional. É conferida, a eles, autonomia administrativa, financeira e orçamentária, sendo, portanto, “[...] considerados independentes dos demais órgãos que estruturam os Poderes das entidades políticas”²⁴⁵ a que pertencem. Esta característica é, sobretudo, imprescindível para sua atuação.

Nesta senda, muito embora o Tribunal de Contas se situe organicamente junto ao Legislativo não existe hierarquia ou subordinação entre eles, por conta de sua natureza de órgão autônomo. Nestes moldes, por força constitucional, exerce competências por direito próprio. Contudo, não é menos verdade que este auxilia o Poder Legislativo, mas, em sua atuação o Parlamento não possui poderes para determinar como as Cortes de Contas devem operar ou a quais conclusões irão chegar.²⁴⁶

Assim, observa-se que os Tribunais de Contas possuem autonomia tanto para sua atividade fim: controle de contas, quanto para as demais atividades, meio: relacionadas às questões administrativas.

Estabelece o artigo 73, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil a aplicação aos Tribunais de Contas, conforme as possibilidades, das normas previstas no artigo 95, que são aplicadas ao Poder Judiciário. Portanto, cabe às próprias Cortes de Contas elegerem seus órgãos diretivos, elaborar seus regimentos, de acordo com as normas processuais e garantias das partes. Também lhes compete organizar as respectivas secretarias, bem como, os serviços auxiliares que lhes forem vinculados. Por fim, são responsáveis por prover seus próprios cargos, disputáveis, por intermédio de concurso público, e, da mesma forma, conceder licenças, férias e outras formas de afastamento a seus membros.

²⁴⁴ BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes**: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 4.

²⁴⁵ MOREIRA NETO apud TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. **O controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 39.

²⁴⁶ Para melhor compreender a definição, ensina Hélio Saul Mileski: “[...] embora organicamente participe do Poder Legislativo, pela sua autonomia e independência fixada constitucionalmente tendo em conta competências específicas que são exercidas sobre os três Poderes do Estado, pode-se dizer que o Tribunal de Contas sem ser Poder ficou com poder de fiscalizar o Poder, agindo em nome do Estado e em favor da sociedade, no sentido de preservar a regularidade da aplicação dos dinheiros públicos, com atendimento do interesse público.” (MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 205).

A autonomia dos Tribunais de Contas, portanto, abarca a gestão administrativa, financeira e organizacional. Ou seja, organiza seus serviços, pessoal e sua constituição orgânica. Adota o Regime Jurídico Único²⁴⁷ para seus servidores, e, percebe recursos para orçamento conforme suas despesas. Assim, ensina Eduardo Lobo Botelho Gualazzi que essa separação consiste em “[...] assegurar a autonomia econômico-financeira do órgão de controle externo, quase sempre a nível constitucional, fixando-se o poder-dever do Parlamento em prover tal órgão com dotações mínimas anuais.”²⁴⁸

Nesse sentido, o artigo 168 da Constituição Federal de 1988 trata da correspondência dos recursos às dotações orçamentárias, que serão entregues ao Poder Legislativo até o dia 20 de cada mês, e dentro destes recursos devem estar os duodécimos atribuídos aos Tribunais de Contas.²⁴⁹

Ainda é importante destacar que a existência dos Tribunais de Contas é compulsória, ou seja, segundo o texto Constitucional as Cortes de Contas são de obrigatória e necessária implementação. Destarte, todos os entes descritos no artigo 18 da Carta Magna estarão obrigados, nos termos acima, a dar concretude a norma no tocante aos Tribunais de Contas.²⁵⁰

2.10.1 O Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Poder Legislativo em sua função fiscalizadora financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial dos blocos orgânicos constitucionais, quando em relação a suas atividades administrativas. Essa atividade realizada pelo Legislativo com a colaboração do Órgão de Controle é denominada, também,

²⁴⁷ Os servidores do Tribunal de Contas da União, em relação aos seus direitos, deveres e obrigações são regidos pela Lei n. 8.112/90, desse modo, acompanham o Regime Jurídico único dos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais. (BRASIL. Lei n. 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 abr. 1991. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015).

²⁴⁸ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992. p. 47.

²⁴⁹ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006. p. 57.

²⁵⁰ Para Pedro Calmon existem sistemas que não precisam, necessariamente, da existência dos Tribunais de Contas, conforme sua lição: “No regime parlamentar pode ser dispensado o Tribunal de Contas, isto porque a fiscalização das finanças públicas é exercida minuciosamente pela assembleia, a pedir constantemente informações sobre as despesas, a administração, os encargos do Estado. Não sucede assim no sistema presidencial: sem o Tribunal de Contas, jamais vigiaria eficientemente o Congresso a situação do Tesouro, apurando a legitimidade dos dispêndios, o respeito às prescrições legais, também a responsabilidade dos funcionários que lidam com o dinheiro da nação.” (CALMON, Pedro. **Curso de direito constitucional brasileiro**: Constituição de 1946. 4. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. p. 223). Contudo, não é simplesmente pelo fato da existência de um Regime Parlamentar que, necessariamente, os Tribunais de Contas serão descartados. Diversos países, mesmo em Regime Parlamentar, possuem a estrutura do Tribunal de Contas conjuntamente, são os casos de Espanha, Itália, Alemanha etc.

de “controle externo”, assim explicado por Hely Lopes Meirelles. “É o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado.”²⁵¹

De mesmo modo, a Corte de Contas Federal não é órgão constituinte do Poder Legislativo e nem a ele é subordinado,²⁵² detém autonomia e desempenha papel técnico e administrativo, bem como, também funciona como órgão judicante, conforme reserva de jurisdição lhe atribuída constitucionalmente.²⁵³ Todavia, suas decisões são de cunho administrativo, que não tendo caráter definitivo, são passíveis de questionamento no âmbito do Poder Judiciário.²⁵⁴

O Tribunal de Contas da União não compartilha, não integra e nem faz parte, hierarquicamente, de qualquer um dos Poderes do Estado. Nesse sentido, a posição de auxiliar que lhe foi inferida apenas se concretiza em três casos, onde funcionará eminentemente como colaborador.

Destarte, atuará como auxiliar nos casos previstos no artigo 71, incisos I, IV e VII, em que, por conta da própria funcionalidade, exercerá a tarefa de subsidiar o Poder Legislativo com informações para que este possa fundamentar suas decisões políticas. A emissão de parecer não vincula o trabalho do Poder Legislativo, vez que sua decisão é política, mas, angaria os argumentos e motivos técnicos para fundamentar a decisão.²⁵⁵

Não existiria, portanto, motivos para discussão, pois não haveria espaço para valorações de ordem política, que em seu espectro é mais maleável e pode corresponder a considerações não dogmaticamente estabelecidas.

Deste modo, o controle externo se divide em dois, ou seja, o Tribunal de Contas fica a cargo do Controle Técnico enquanto o Poder Legislativo exerce o controle político. São, portanto, instâncias diferentes que possuem naturezas complementares, mas distintas.²⁵⁶

²⁵¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 647.

²⁵² MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Direito constitucional interpretado**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992. p. 37.

²⁵³ Situação que será abordada e melhor explicada no capítulo – Jurisdição.

²⁵⁴ De acordo com Alexandre de Moraes: “O Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização.” (MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 410).

²⁵⁵ Contudo, há que se observar o que ensina Hely Lopes Mirelles. De acordo com ele, os pareceres possuem natureza técnica pois vêm “de órgão ou agente especializado na matéria, não podendo ser contrariado por leigo ou, mesmo, por superior hierárquico. Nessa modalidade de parecer, ou julgamento não prevalece a hierarquia, pois não há subordinação no campo da técnica.” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 195.)

²⁵⁶ “O Tribunal de Contas da União age de modo desvinculado inclusive do Congresso Nacional, não atuando em hipótese alguma como delegado seu.” (DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006. p. 43.)

O Tribunal de Contas, ao desempenhar as funções dos incisos I, IV e VII, do artigo 71 da Constituição Federal, atua como auxiliar, e nesse caso, resta claro que a decisão final não é de sua competência, portanto, apenas poderá contribuir para esta e não indicá-la.

Da mesma forma, pelas análises antevistas, a Corte de Contas não pode ser considerada mero órgão acessório do Congresso Nacional. Conforme ensina Aliomar Baleeiro²⁵⁷:

À primeira vista, o Tribunal de Contas poderá parecer simples órgão administrativo, colegiado, com funções jurisdicionais sobre os ordenadores e pagadores de dinheiros públicos, no interesse da probidade da administração. Mas a análise da Constituição mostra que existe algo de mais importante e profundo nesse órgão imediato da Constituição: é a função essencialmente política que decorre do papel de órgão de fiscalização do Congresso.

Assim, o Tribunal de Contas tem sua autonomia amparada, e medível, pela redação dos artigos 75 e 95 da Constituição de 1988. O Tribunal de Contas, em comento, possui Lei Orgânica e Regimento Interno próprios, e, pela Constituição Federal, seus Ministros gozam das mesmas garantias, impedimentos, prerrogativas, proibições, vencimentos e vantagens de um Ministro do Superior Tribunal de Justiça.²⁵⁸ Possuem, portanto, as garantias de inamovibilidade, vitaliciedade bem como garantia de irredutibilidade de subsídios, o que corrobora com a imparcialidade em suas funções judicantes, contando com independência para a realização de suas atribuições.

Outrossim, os ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas terão foros privilegiados quando demandados em razão de suas funções. Os ministros do Tribunal de Contas da União serão julgados, nestes casos, originariamente, pelo Supremo Tribunal Federal, de acordo com o art. 102, I, “c” da Constituição Federal, por infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade.

2.10.1.1 Composição do Tribunal de Contas da União

Com sede no Distrito Federal, o Tribunal de Contas da União é composto por nove ministros, de acordo com texto Constitucional do artigo 73. Estes terão jurisdição para exercer suas funções em todo o território nacional.

Os ministros que compõem o Tribunal de Contas da União são nomeados, entre brasileiros, que preencham os requisitos do §1º do artigo 73. Ou seja, ter mais de 35 anos e menos de 65 anos de idade, reputação ilibada, idoneidade moral, notórios conhecimentos

²⁵⁷ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 428.

²⁵⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 411.

jurídicos, econômicos, financeiros, contábeis ou de administração pública e comprovar o exercício por mais de 10 (dez) anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exijam, para sua execução, esses conhecimentos.

No tocante à escolha e investidura de seus Ministros, a Constituição Federal estabeleceu, para os Tribunais de Contas da União, que a escolha de um terço do total dos membros ficaria a cargo do Presidente da República. Num total de 9, restam, portanto, à escolha do chefe do executivo federal o número de 3 membros. Os demais membros, dois terços, serão escolhidos pelo Congresso Nacional, conforme disposições estabelecidas em seu regimento interno.

Em relação à escolha do um terço dos Ministros do Tribunal de Contas da União pelo Presidente da República, ressalta-se que, após a escolha, ainda será preciso que este seja aprovado no Senado Federal por um quorum de maioria simples. Além disso, essa escolha primeira, deverá ser feita alternadamente entre dois “[...] auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal de Contas, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, e um por meio de escolha livre.”²⁵⁹

Assim, para duas vagas de indicação do Presidente, alternam-se entre as carreiras do Ministério Público e Auditoria, seguindo uma lista de indicação, criada pelo próprio Tribunal de Contas da União, que se formará com base nas características de antiguidade e merecimento. A outra vaga, fica a critério do Presidente sem maiores requisitos além dos já previstos no § 3º do artigo 73.

Deste modo, a lista tríplice conterà três auditores ou três membros do Ministério Público com atuação junto ao Tribunal, para que o Presidente faça sua escolha dentre eles, e, após esta, serão submetidos os escolhidos à aprovação pelo Senado Federal. Outrossim, é assegurado ao Presidente a discricionariedade para livre escolha dos nomes apresentados pela lista.

Não obstante, é preciso observar que a escolha dos Auditores, em número de três, nomeados pelo Presidente da República, segue os mesmos requisitos que os Ministros, vez que é o Auditor o substituto direto dos Ministros, ou nos demais Tribunais, substituir os Conselheiros, quando estes estiverem ausentes, faltantes ou sob impedimento. Nesses casos, o Auditor substituirá o Ministro com a mesma estatura constitucional, estando apto a praticar todos os atos.

Ainda, no tocante à indicação, para maior esclarecimento, nas palavras de Júlio Cesar Manhães de Araujo²⁶⁰:

²⁵⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 412.

²⁶⁰ ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 193.

[...] a indicação observará, alternadamente, a lista elaborada pelo Tribunal de Contas da União, onde este agrupa três auditores ou três membros do Ministério Público junto ao Tribunal, seja pelo critério do merecimento, seja pelo critério da antiguidade, e o submete ao Presidente da República, para que este escolha um deles, e submete o nome do indicado ao Senado Federal.

Conforme o artigo 77 da Lei orgânica do Tribunal de Contas da União, o Tribunal de Contas terá três auditores que serão escolhidos pelo critério de antiguidade, o mais experiente atuando junto à Corte deverá ser indicado.

Ainda há que se recordar, de que deverá ser realizada a escolha dos membros do Ministério Público do Tribunal de Contas da União, seguindo os critérios acima, além da necessidade de formação em Direito. Conforme artigo 88 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, o Ministério Público junto ao Tribunal terá oito membros, sendo eles, um Procurador-geral, três Subprocuradores e quatro Procuradores.

Não obstante, o artigo supramencionado estabelece que a atuação deste Ministério Público seguirá os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional.

2.10.1.2 Funções do Tribunal de Contas da União

Em síntese, conforme já observado no artigo 71 do texto Constitucional, o Tribunal de Contas deve auxiliar o Congresso Nacional nas suas atividades de controle externo. Entretanto existe um amplo conjunto de atribuições e competências atribuídos ao Tribunal de Contas da União.

Deste modo, pode-se classificar as funções básicas deste Tribunal de Contas, conforme Paulo Soares Bugarin, em oito categorias: “[...] judicante ou jurisdicional, fiscalizadora, consultiva, informativa, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.”²⁶¹

Assim, é importante observar, além da Norma Constitucional a legislação infraconstitucional concernente, apreciando, também, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei n° 8.443/92²⁶².

²⁶¹ BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do tribunal de contas da união**. Belo Horizonte: Fórum. 2010. p. 92.

²⁶² BRASIL. Lei n. 8.443 de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 1992b. p. 9449. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

Em relação à função judicante ou jurisdicional, será esta analisada com maior profundidade posteriormente. Contudo, em virtude de sua importância²⁶³, observar-se-ão algumas primeiras considerações.

De acordo com a função fiscalizadora²⁶⁴, que é exercida como controle externo, tem-se que com o advento da Constituição de 1988 houve a ampliação do alcance desta competência. Deste modo, além de título próprio no texto Constitucional, trouxe em seu artigo 70 fiscalização operacional e patrimonial.

Na mesma esteira, houve, quanto a fiscalização, a introdução de duas principais inovações. A primeira foi a possibilidade de fiscalização das contas nacionais de empresas supranacionais, quando houver participação de capital social da União, tanto de forma direta quanto indireta, conforme os termos estabelecidos nos tratados constitutivos. A segunda é o exercício de fiscalização sobre a aplicação dos recursos repassados pela União por meio de convênio, ajuste, ou acordo, ou outros instrumentos equânimes, para os Estados, Municípios ou Distrito Federal.

Outra das novidades que pode ser destacada é a ampliação em relação a competência fiscalizadora do Tribunal de Contas da União, no tocante à apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias, reformas e pensões, tanto na administração direta quanto na administração indireta, com a finalidade de registro.

Deste modo, os atos de admissão praticados pela administração, direta ou indireta, passam pelo controle dos Tribunais de Contas, em cumprimento ao princípio do concurso público, que no atual texto Constitucional é exigido para o ingresso no serviço público, excetuadas as situações dos cargos comissionados.

Ainda, observa-se que o Tribunal de Contas da União possui competência para realização de inspeções e auditorias, podendo fazê-lo por iniciativa própria ou por provocação. As

²⁶³ De acordo com Benjamin Zylmer: “O plexo de competências do Tribunal de Contas da União encontra-se discriminado no art. 71 da Lei Maior, sendo certo que a atribuição mais relevante é a contida no inciso II, que diz respeito ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. Essa preponderância decorre imediatamente do princípio fundamental da ordem constitucional brasileira que torna obrigatória a prestação de contas da Administração Pública (art. 34, VII, “d”), como decorrência da forma republicana de governo.” (ZYLMEYER, Benjamin. Processo administrativo no Tribunal de Contas da União. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1996**: monografias vencedoras. Brasília, DF: Instituto Serzedello Corrêa : Serviço de Editoração e Publicações, 1997. p. 168).

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 169 - “Sem descuidar das demais atribuições conferidas ao TCU, observa-se que os diversos procedimentos adotados internamente objetivam, principalmente, subsidiar o julgamento das contas dos gestores públicos, que, a cada exercício financeiro, devem remeter à Corte de Contas as peças necessárias à formação de um juízo sobre a regularidade de sua gestão.”

auditorias e inspeções serão realizadas sobre o enfoque financeiro, orçamentário, contábil, operacional e patrimonial, em todos os órgãos e entidades sob sua jurisdição.

Todavia, ainda há que se recordar a possibilidade de a Corte de Contas apreciar a constitucionalidade²⁶⁵ das leis e atos do Poder Público, conforme enunciado da Súmula n. 347²⁶⁶ do Supremo Tribunal Federal.²⁶⁷ Por óbvio, esse controle não funciona nos mesmos moldes da configuração estabelecida no Poder Judiciário utilizado pela Corte Constitucional do País.

Assim, não declara judicialmente a inconstitucionalidade, vez que não faz parte da estrutura do Poder constitucionalmente amparado para tal exercício. Não o pode fazer por meio de controle difuso ou concentrado. Sendo, portanto, uma competência a ser exercida nos moldes de negar a aplicação de determinada lei ou ato por constatar um vício normativo ou regulamentar, da administração pública, que os torna inconstitucionais. Deste modo, a Corte de Contas exerce essa competência conforme os limites e fins específicos da atividade de controle externo.²⁶⁸

Outrossim, o tribunal em comento possui competência para acompanhar processos de concessões de serviços públicos. E teve seu papel aumentado pelo advento da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁶⁹, que trouxe novo padrão gerencial à administração pública com uma gestão fiscal capaz de responsabilizar certos atos.

Nesse desiderato, houve, pela lei supramencionada, no caput de seu artigo 59, a atribuição do exercício do controle fiscal ao Poder Legislativo, com o apoio dos Tribunais de Contas, atuando conjuntamente com o controle externo e o ministério público. Neste mister, o

²⁶⁵ O art. 72 da Constituição prevê o exercício pelo Tribunal de Contas da verificação da ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos etc. (§ 5.º); a legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões (§ 7.º). Em face desses preceitos basilares, cabe à Corte de Contas o exame das exigências legais nos casos enunciados e em geral a ela submetidos, colocando o seu exame em confronto com a Constituição, não procedendo o argumento da privatividade da interpretação das leis pelo Poder Judiciário. Se os atos submetidos ao Tribunal de Contas não estão conforme a Constituição logo são atos contra a lei, portanto inconstitucionais. Lúcio Bitencourt não foge deste ponto quando afirma caber a todos os tribunais ordinários ou especiais, apesar de pertencer a última palavra ao STF (*O Controle...*, p. 34), encontrando a adesão de Carlos Maximiliano (Comentários à Constituição, vol. III, 263). (ROSAS, Roberto. **Direito sumular**. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 146.)

²⁶⁶ Súmula 347 do STF: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

²⁶⁷ Conforme Alexandre de Moraes: “[...] o Tribunal de Contas, conforme entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal, pode no exercício de suas atribuições apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.” (MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 412).

²⁶⁸ Para Paulo Soares Bugarin: “Tal competência, ressalte-se, vai ao encontro da posição doutrinária consagrada que sustenta caber a todos os tribunais, ordinários ou especiais, a interpretação da conformidade das leis com a Constituição, não obstante caber a última palavra, sempre, ao STF.” (BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do tribunal de contas da união**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 95).

²⁶⁹ BRASIL. Lei Complementar n. 101 de 14 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000a. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

auxílio do Tribunal de Contas ao Legislativo se dará na fiscalização de acordo com diversos parâmetros.²⁷⁰

No plano da legislação infraconstitucional, é possível observar que, para o Tribunal de Contas da União, foram atribuídas diversas outras competências. Estas competências, por se encontrarem em legislações esparsas, são, na maior parte das vezes, não recordadas.

Nesse sentido, cabe ao Tribunal de Contas da União, conforme a Lei n. 8.666/93, conhecida, popularmente, como lei de licitação, conforme previsão desta, receber representação sobre qualquer irregularidade na sua aplicação daquela legislação, conforme dispõe o § 3º do art. 113.²⁷¹

Cabe ao Tribunal de Contas Federal, também, realizar controle sobre a legalidade e a legitimidade de bens e rendas, verificando a evolução do patrimônio conforme as declarações apresentadas por ocupantes de cargos, empregos ou funções, nos Três Poderes, conforme artigo 1º, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.730/93.²⁷²

Ainda, fora delegado à Corte de Contas da União, bem como às dos Estados e Municípios, pela Lei n. 9.424/96, no artigo 11, o exercício da fiscalização sobre o cumprimento ou não do artigo 212, da Lei Maior, que trata da aplicação das receitas de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, para os Estados e Municípios, com a criação de mecanismos adequados para tanto.²⁷³

²⁷⁰ Os parâmetros em destaque são trazidos por Paulo Soares Bugarin, são eles: “- o atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO, art. 4º, §1º); - os limites e condições para a realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23 da LRF; - providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites (art. 31); -destinação de recursos públicos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as dela emanadas; - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais (Emenda Constitucional nº 25, de 14.02.2000, que entrou em vigor em 01.01.2001). A Lei de Responsabilidade Fiscal é inquestionável, se consubstancia em poderoso instrumento de reforço da missão dos Tribunais de Contas no campo da garantia dos direitos fundamentais, uma vez que é reconhecida a estreita relação de dependência da efetivação desses direito como o equilíbrio das finanças públicas.” (BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do tribunal de contas da união**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 97-98).

²⁷¹ Lei n. 8.666/93 – art.113, [...] § 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo. (BRASIL. Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 jun. 1993a. p. 8269. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015).

²⁷² Id. Lei n. 8.730, de 10 de novembro de 1993. Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 nov. 1993b. p. 16929. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8730.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

²⁷³ Id. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, p. 26 dez. 1996. p. 28442. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

Por fim, existe a obrigatoriedade de notificação das Câmaras Municipais, nos casos de liberação de recursos federais para os respectivos municípios. Quando for descumprida essa obrigação, as Câmaras Municipais representarão ao Tribunal de Contas da União, conforme estabelece artigo 3º da Lei n. 9.452/97.²⁷⁴

Não obstante a possibilidade de o Tribunal de Contas da União atuar consultivamente pelo parecer prévio, ainda existem outras formas de consultas²⁷⁵ realizadas ao órgão de contas, que são formuladas por autoridades específicas sujeitas a sua jurisdição para sanar dúvidas na aplicação da legislação de competência da Corte.

Contudo, além destas, cabe ao Tribunal em tela, como já visto anteriormente no que aludo o artigo 71 da Carta Constitucional, exercer, em certos casos, função informativa, que pode envolver diversos procedimentos. Assim, cabe à Corte de Contas da União a prestação de informações ao Congresso Nacional, seja à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, individualmente, e também para Comissões Técnicas ou de Inquérito, em quaisquer dessas casas, desde que tratando de fiscalização financeira, operacional, contábil, orçamentária e sobre auditorias de inspeções realizadas.

Ainda no texto Constitucional, cabe ao Tribunal representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados e encaminhar ao Congresso Nacional, ou anualmente ou de três em três meses, relatório com as atividades do Tribunal.

De outro modo, fora do arcabouço previsto na Constituição Federal de 1988, temos conforme a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, n. 8.443/92, em seu artigo 91, que o Tribunal encaminhará ao Ministério Público Eleitoral, declaração de inelegibilidade dos responsáveis, cujas contas forem julgadas irregulares, com prazo de cinco anos imediatamente anteriores à eleição.

Encaminhará, também, para a Comissão Mista Permanente, estabelecida no artigo 166, § 1º da Carta Magna, em até trinta dias da finalização da proposta orçamentária pelo Executivo, de recentes informações acerca da execução das obras, nos aspectos físico e financeiro, estabelecidas no orçamento fiscal e da seguridade social, abarcando a classificação

²⁷⁴ BRASIL. Lei n. 9.452, de 20 de março de 1997. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 mar. 1997. p. 5643. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9452.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

²⁷⁵ Conforme Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n. 8.443) Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei: “[...] XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.”

dos indícios de irregularidades conforme sua gravidade, conforme artigo 86, caput e §§, da Lei n. 9.995/2000.²⁷⁶

Entretanto, apesar das funções vistas acima, não são somente essas que são competências estabelecidas para o exercício das atividades do Tribunal de Contas da União. Destarte, existe, também, a função corretiva exercida por este Tribunal, em relação aos contratos administrativos.

Por fim, e não menos importante, há de se observar a função sancionadora da Corte de Contas da União. Por esta função, o Tribunal de Contas da União aplicará aos responsáveis, quando da ilegalidade das despesas ou irregularidades das contas, sanções estabelecidas pela sua Lei Orgânica, já mencionada, que podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, conforme Paulo Soares Bugarin²⁷⁷:

- A condenação ao recolhimento do débito eventualmente apurado (art. 19); - a aplicação ao agente público de multa proporcional ao valor do prejuízo causado ao erário, sendo o montante do dano o limite máximo da penalidade (art. 57); - a aplicação de multa ao responsável por contas julgadas irregulares, por grave infração à norma legal ou regulamentar, por ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, por não atendimento de diligência ou determinação do Tribunal, por obstrução ao livre exercício de inspeções ou auditorias e por sonegação de processo, documento ou informação, e por reincidência no descumprimento de determinação do TCU (art.58); - o afastamento provisório de seu cargo do dirigente responsável por cerceamentos a inspeções e auditorias enquanto durarem os respectivos trabalhos (art.44); - a decretação, no curso de qualquer apuração de irregularidade, da indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, dos bens do responsável considerados bastantes para garantir o ressarcimento do prejuízo (art.44, §2º); - a declaração de inidoneidade do responsável por fraude em licitação para participar, por até cinco anos, de certames licitatórios promovidos pela Administração Pública (art.46); - a declaração de inabilitação, pelo período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da Administração Pública (art.60); - a determinação à Advocacia-Geral da União ou ao dirigente de entidade jurisdicionada de adoção de providências para arresto dos bens de responsáveis julgados em débito (art.61).

Portanto, são muitas as sanções previstas para a utilização da Corte de Contas em sua reserva jurisdicional. Contudo, essas penalidades aplicadas não obstam outras sanções em âmbito penal ou administrativo.

²⁷⁶ BRASIL. Lei n. 9.995 de 25 de julho de 2000. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jul. 2000b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9995.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

²⁷⁷ BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do tribunal de contas da união**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 101-102.

Observa-se que o Tribunal de Contas no exercício do controle externo em relação à atividade administrativa de um dos Poderes, pode aplicar sanções tanto ao administrador quanto ao particular submetido a sua jurisdição ou por ser responsável por bens, valores ou dinheiro público, ou por estabelecer uma relação jurídica, por sua função, com a Administração Pública, ou, ainda por haver firmado algum contrato ou instrumento de mesmo gênero com a Administração.

Exercerá, o Tribunal de Contas da União, função normativa, conforme disposição de sua lei orgânica, quando da expedição de instruções ou atos normativos, que sejam de execução compulsória sob responsabilidade do infrator e, também, sobre sua organização processual e matérias de sua atribuição. Não obstante o já asseverado, o artigo 74 da Constituição Federal traz função de ouvidoria, ao estabelecer aos cidadãos, partido político, associação ou sindicato a possibilidade de denunciar à Corte de Contas irregularidades ou ilegalidades, o que, por conseguinte, fortalece a cidadania, dando a possibilidade e o direito de fiscalizar os órgãos governamentais.

Como última possibilidade, observa Ricardo Lobo Torres²⁷⁸:

O controle do Tribunal de Contas pode também ser suscitado quando esteja em jogo um direito individual subjetivo do cidadão. Naquelas atividades sujeitas à inspeção permanente do Estado – bancos, instituições de crédito, corretoras de valores, etc. – em que o prejuízo causado aos investidores possa repercutir sobre a Fazenda Pública, é permitido à comunidade invocar a proteção do Tribunal de Contas.

Portanto, são diversas as funções exercidas pelo Tribunal de Contas da União, reafirmando seu importante papel no sistema Constitucional vigente. Muitas das funções acima não poderão ser aplicadas aos Tribunais de Contas dos Estados, Municípios ou do Distrito Federal, vez que o próprio artigo 75 da Carta Constitucional estabelece a aplicação naquilo que couber, ou seja, conforme as possibilidades.

2.10.2 Os Tribunais de Contas dos Estados e o do Distrito Federal

Entre os estados, a instituição dos Tribunais de Contas foi realizada em diferentes tempos conforme as necessidades e momentos políticos de cada qual. O primeiro Tribunal de Contas do Estado criado no Brasil foi o de Piauí. Esse estado, seguindo sua Constituição

²⁷⁸ TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista do TCE**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 37, jul. 1991.

Estadual de 25 de julho de 1891, e organizado conforme a Lei estadual 210, de 01 de julho de 1899, deu início às atividades do órgão de contas no dia 08 de julho de 1899.²⁷⁹

Com o mesmo desiderato, os outros estados passaram a instituir seus Tribunais de Contas seguindo o exemplo piauiense.²⁸⁰ Neste ínterim, observa-se quais os reflexos do modelo Constitucional do Tribunal de Contas da União para a implementação dos órgãos de controle externo pelos estados.

Para tanto, todos os Estados possuem, hoje, seu respectivo Tribunal de Contas, que, nos mesmos moldes dos da União, possuem a mesma função de controle externo da execução do orçamento, bem como das condutas das pessoas que participam da gestão dos recursos públicos do Estado, concretizando o artigo 75²⁸¹ do texto da Lei Maior.

Desta forma, é possível compreender as semelhanças entre os Tribunais de Contas Estaduais e o Tribunal de Contas da União, vez que aqueles são forjados nos moldes deste. Destarte, os Estados não possuem discricionariedade para decidir acerca da criação e implementação do Tribunal de Contas em seus respectivos entes, ou seja, ficam obrigados pelo texto constitucional a fazê-los, vez que esta adoção é compulsória conforme o texto dos artigos 25, 32 e 75 da Constituição Federal, ao menos em relação a suas bases fundamentais seguindo os moldes do Tribunal de Contas da União quanto a estrutura, as prerrogativas, a organização a competência e o próprio funcionamento.²⁸²

²⁷⁹ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 196.

²⁸⁰ Conforme ordem de antiguidade de criação dos Tribunais de Contas do Estado trazemos a tabela completa dos segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: Piauí (Constituição Estadual de 27.05.1891); Bahia (Lei 1.120, de 21.08.1915); São Paulo (Constituição de 1891, reforma de 1921, art. 71); Rio Grande do Sul (Constituição de 29.06.1935, art. 94); Minas Gerais (Constituição de 30.07.1935, arts. 79 a 81); Santa Catarina (Constituição de 25.08.1935, art. 78, funcionamento somente em 1955, em razão da Lei 1.366, de 04.11.1955); Ceará (Decreto 124 de 20.09.1935 e Constituição de 24.09.1935, arts. 69 a 71); Rio de Janeiro (Constituição de 22.01.1936, arts. 85 a 93); Maranhão (Dec.-lei 134, de 30.12.1946); Paraná (Dec.-Lei 627, de 02.06.1947); Pará (art. 34 da Constituição de 08.07.1947); Goiás (Constituição de 1947 e Decreto 130, de 24.09.1954); Alagoas (Lei 1.365, de 29.11.1947); Amazonas (Lei 747, de 14.10.1950); Mato Grosso (Lei Constitucional 2, de 31.10.1935); Espírito Santo (Lei 1.287, de 24.09.1954); Rio Grande do Norte (Lei 2.152, de 20.11.1957); Distrito Federal – Brasília (Lei Federal 3.751, de 13.04.1960); Pernambuco (Lei 6.078, de 12.12.1967); Sergipe (Emenda Constitucional 2, de 30.12.1969); Paraíba (Lei 3.627, de 31.08.1970); Mato Grosso do Sul (Lei Complementar 17, de 18.09.1987); Rondônia (Decreto 47, de 31.01.1983; Acre (Emenda Constitucional 17, de 18.09.1987); Roraima (Constituição de 1988); Tocantins (Lei 1, de 23.01.1989), e por fim o Estado do Amapá (Decreto 31, de 06.02.1991). (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 578-581).

²⁸¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

²⁸² ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 155.

Duas correntes são predominantes em relação a essa temática, a primeira delas informa, no mesmo sentido acima, pela adoção compulsória do modelo do Tribunal de Contas na esfera federal, quanto a fiscalização financeira e orçamentária, para os demais Tribunais de Contas. A segunda sustenta que seria possível afastar o modelo da Corte de Contas da União quando da feitura das Cortes Estaduais.²⁸³ Dentre elas, prevalece a primeira.

A posição que prevalece se demonstra em maior compasso com a disposição das normas jurídicas, vez que não faria sentido o descumprimento do texto Constitucional, como se as normas lá postas não possuíssem qualquer força.²⁸⁴

Portanto, faz-se obrigatória a vinculação do Legislador Estadual e Municipal quando da criação dos respectivos Tribunais de Contas Estaduais. O artigo 75 do texto constitucional deverá ser de observância obrigatória, contudo, apenas não aplicar-se-ão as questões que não tiverem cabimento aos Tribunais de Contas dos Estados.²⁸⁵

Ou seja, a regra é a observância das regras estabelecidas para o Tribunal de Contas da União, conforme disposição constitucional, de modo compulsório, comportando exceções, como quando não é possível “[...] denominar os conselheiros dos Tribunais de Contas de Ministros, título atribuído exclusivamente aos membros do Tribunal de Contas da União, nem pode esse órgão estadual estar subordinado ao Congresso Nacional, visto que presta contas à Assembleia Legislativa.”²⁸⁶

Assim, fica a cargo dos Tribunais de Contas dos Estados, em regra, o exercício do controle externo sobre as atividades de execução do orçamento do Estado e dos Municípios do respectivo estado. No âmbito municipal, o julgamento das contas do chefe do

²⁸³ ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

²⁸⁴ No mesmo sentido pondera Pedro Roberto Decomain: “Seria curioso que a CRFB/88 houvesse determinado até mesmo o número de integrantes dos Tribunais de Contas dos Estados (sete), se pretendessem que as unidades da Federação tivessem apenas a faculdade e não o dever de criar seus próprios Tribunais de Contas, mais que isso, pretendesse a CRFB/88 fosse isso apenas uma faculdade dos Estados, não havendo qualquer sentido em determinar que, caso a pretendessem exercer, o fizessem disciplinando os seus Tribunais de Contas até mesmo na Constituição.” (DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006. p. 36). De mesmo modo caminham os ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho que estabelece: “[...] vale observar que, destarte, a constituição brasileira preordena a organização, a composição (no que se inscreve o status dos integrantes) e a fiscalização (funções e poderes de fiscalização) dos órgãos acima referidos. Assim, o direito estadual ou, se for o caso, o direito municipal, não pode desobedecer à ordenação dada ao Tribunal de Contas da União, no que tange aos tribunais estaduais, ou a tribunais ou conselho de contas dos municípios. As normas federais podem ser postas de lado, onde não couber sua aplicação, em razão das peculiaridades próprias a tais entes.” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 2. p. 140.).

²⁸⁵ CATELLI, Rubens. Tribunais de Contas Estaduais: auto-aplicabilidade das normas estatuídas nos arts. 70 e 74 da Constituição federal de 1988. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 57, p. 39, jan./fev.1989.

²⁸⁶ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 178.

poder executivo é de competência da Câmara dos Vereadores respectiva, seguindo o mesmo modelo de controle realizado na esfera da União, contudo, seguindo a divisão federativa e as competências das manifestações do Poder Legislativo conforme a estrutura do ente federativo.

Os Tribunais de Contas dos Estados realizam a atividade de controle de contas dos demais agentes públicos dos Estados e dos Municípios, e possuem as mesmas competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União, podendo, também, aplicar sanções por conta de irregularidades da despesa ou ilegalidade das contas.

O mesmo dispositivo supramencionado, conforme observado, determina que os Tribunais de Contas dos Estados serão compostos por 7 (sete) conselheiros com assento na Corte.

Para finalizar, a Constituição estabelece que a fiscalização do município, por regra, será feita por meio do controle externo da Câmara Municipal, com auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, ou, conforme veremos por Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. Nesse sentido, é importante destacar que, em relação à atuação da Corte de Contas como emissor de parecer, quando emite parecer prévio sobre as contas anuais do chefe do Poder Executivo, este só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa supramencionada.²⁸⁷

2.10.2.1 Composição dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal

Conforme estabelece o texto constitucional em seu artigo 75, os Tribunais de Contas dos Estados seguem as mesmas bases da Corte de Contas da União, entretanto, trazem a diferença, estabelecida, no montante de seus membros. Outrossim, não são órgãos submetidos hierarquicamente aos Tribunais de Contas da União.

Os membros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios percebem nomenclatura diferente, sendo chamados conselheiros, que por um raciocínio de extensão devem cumprir os mesmos requisitos que os Ministros do Tribunal de Contas da União, para sua nomeação.

Deste modo, não só os Tribunais de Contas do Estado ou Distrito Federal terão o montante de sete membros, vez que apenas o Tribunal de Contas da União possui a composição com nove, e todos os demais, inclusive dos municípios, seguem a regra de sete.

²⁸⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 413.

No entanto, há que se observar que o número sete, diferentemente do nove, não comporta divisão exata por três, e, por conseguinte, criou-se um problema relacionado à distribuição das possibilidades de indicação destes membros entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Não obstante isso, a solução fixada trouxe o entendimento de que nos Estados a escolha dos membros deve ser realizada com três destes por indicação do Poder Executivo, sendo dois entre membros do Ministério Público e Auditores, de forma alternada, restando o terceiro a livre escolha do chefe deste poder, e os outros quatro terão sua indicação pela Assembleia Legislativa respectiva.²⁸⁸

Importante recordar que, seguindo o modelo federal, o indicado deverá ser submetido ao crivo do Poder Legislativo correspondente de cada estado. E, ainda os conselheiros dos Tribunais de Contas terão foros privilegiados quando demandados em razão de suas funções. Estes conselheiros serão julgados pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme o artigo 105, I “a”, da Constituição Federal, nos casos de cometimento de infrações penais comuns e crimes de responsabilidade.

2.10.2.2 Funções dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal

Conforme estabelece o artigo 75 da Constituição Federal, em seu caput, as atribuições aferidas ao Tribunal de Contas da União são as mesmas ao Tribunal de Contas do Estado, do Município, bem como as do Distrito Federal. Deve-se levar em consideração a simetria, porém lembrando que apenas serão possíveis naquilo que couber.

Ainda, é preciso observar, que o Tribunal de Contas do Distrito Federal, como já dito anteriormente, possui a soma das atribuições correspondentes a um Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Contas do Município exercendo, desta forma, competência total em seu território, pois, não existe possibilidade de divisão de atribuições, vez que não há possibilidade de criação de um Tribunal de Contas do Município em sua circunscrição territorial, vez que este já o abarca por completo.

²⁸⁸ Súmula 653 do STF: No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembléia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha.

2.10.3 O Tribunal de Contas do Município

Nota-se que o Tribunal de Contas do Município é uma figura rara e existente apenas por exceção. Constitucionalmente, na atualidade, estes tribunais não podem ser criados, existindo apenas remanescentes de outrora.

Funciona como uma espécie de cisão do Tribunal de Contas do Estado, onde uma parte cuida do controle externo do orçamento do Estado-membro enquanto, que, aos Tribunais do Município caberia desempenhar estas mesmas competências em relação, somente, ao município.

Houve, nesta seara, problemas em relação a sua implementação, vez que conforme a constituição passada, existia, em seu artigo 16 §1º, a determinação legal para que fosse realizado o controle externo dos Municípios pelas Câmaras Municipais com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou por outro órgão do estado, desde que atribuída a este tal competência.

Ante ao exposto, o procurador Geral da República realizou a representação 846, alegando que a Constituição de 1967 não dispunha de autorização para o estado realizar a atribuição destas atividades a outro órgão. Podendo, somente fazê-lo para os Tribunais de Contas, e, o caso de atribuição para outros órgãos só poderia se realizar quando não houvesse o Tribunal de Contas, ou seja, apenas por exceção.

Quando do julgamento da controvérsia pelo Supremo Tribunal Federal, houve o acolhimento, pelo então Ministro Relator Bilac Pinto, asseverando que, após a emenda de 1969, passou a ser obrigatório a todos os estados instituir os respectivos Tribunais de Contas, não havendo, portanto, possibilidade para estas atribuições.²⁸⁹

Assim, no Brasil, quatro estados adotam um Tribunal de Contas dos Municípios, sendo eles: Bahia, Ceará, Goiás e Pará.²⁹⁰ Nestes, ocorre, peculiarmente, o controle externo das contas do Estado, pelo Tribunal de Contas do Estado, e o controle das contas do município a cargo do Tribunal de Contas do Município.²⁹¹

Porém, o Supremo Tribunal Federal, decidiu, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade 154/RJ estabelecendo que existe vedação à criação de Tribunal de

²⁸⁹ CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 607-608.

²⁹⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 576.

²⁹¹ Ibid. - Conforme Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: “[...] nos Estados da Bahia, do Ceará, de Goiás e do Pará, há um tribunal de Contas dos Municípios, órgão específico para cuidar das contas de todos os Municípios dos respectivos Estados e também auxiliar as câmaras municipais de controle externo. Nesses Estados, portanto, a atuação do tribunal de contas do Estado é restrita ao controle dos órgãos e recursos estaduais.”

Contas, quando este for alocado dentro da estrutura orgânica municipal. Contudo, podem ser criados quando alocados dentro da estrutura do estado.²⁹²

Deste modo, não existe impedimento para que sejam instituídos Tribunais de Contas nos estados, para fins de exercer o controle externo sobre as contas do poder executivo Municipal, enquanto o Tribunal de Contas do Estado atua no controle externo das contas do Estado.

2.10.3.1 O Tribunal de Contas dos Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo

O controle de contas do Município foi tratado pela primeira vez na Constituição de 1946 em seu artigo 22.²⁹³ Tempos depois, sob o novo texto trazido pela Constituição de 1967, após a emenda Constitucional de 1969, houve, no dispositivo do artigo 191²⁹⁴, o entendimento de que apenas o Tribunal de Contas do Município de São Paulo poderia continuar funcionando. Ou seja, todos os demais não poderiam mais funcionar, salvo se houvesse deliberação que os autorizasse por parte da respectiva Câmara.

Deste modo, foram declarados extintos quase a totalidade destes Tribunais de Contas. Conforme o artigo 16, § 3º²⁹⁵ trazido pela emenda supramencionada, criou-se o entendimento de que, somente poderiam criar Tribunais de Contas dos Municípios quando preenchidos certos requisitos. Os requisitos em tela eram população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária que ultrapassasse quinhentos milhões de cruzeiros novos.

Com a previsão destes requisitos cumulativos, para instituir Tribunal de Contas, os municípios deveriam preenchê-los simultaneamente. Caso contrário, deveriam se utilizar do órgão estadual para a finalidade de auxílio ao exercício da função de controle externo.

²⁹² O acórdão teve o seguinte resumo: “A vedação contida no § 4º do art. 31 da Constituição Federal só impede a criação de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas, pelos Municípios, inserido na estrutura destes. Não proíbe a instituição de órgão, Tribunal ou Conselho, pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais. Constitucionalidade dos parágrafos do art. 358 da Carta fluminense de 1989. (Diário da Justiça de 11.10.1991, p. 14.427).” – (ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 161).

²⁹³ Constituição de 1946 - Art 22 - A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.

²⁹⁴ Art. 191. Continuará em funcionamento apenas o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, salvo deliberação em contrário da respectiva Câmara, sendo declarados extintos todos os outros tribunais de contas municipais.

²⁹⁵ Constituição de 1946 - Artigo 16, § 3º da Constituição de 1967, com texto dado pela emenda de 1969: § 3º Somente poderão instituir Tribunais de Contas os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos.

Deste modo, houve a disciplina pela Lei Municipal n. 7.213²⁹⁶, de 20.11.1968 do Tribunal do Município de São Paulo, e pela Lei Municipal n. 183²⁹⁷, de 23.10.1980 do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro. Porém, resta esclarecer que estes ainda subsistem por uma questão de interpretação legal. Ou seja, embora o artigo 31 em seu § 4º da Constituição Federal de 1988 tenha proibido a criação de novos Tribunais de Contas Municipais, alocado na estrutura do município, ela não traz o impedimento ou medida de extinção dos já existentes.

Conforme ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

[...] nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, há um tribunal de contas do Município, nesse caso, grafado no singular, que tem por objetivo fiscalizar as contas do Município do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectivamente. Esses Estados têm a particularidade de as respectivas capitais terem o mesmo nome do Estado e, em ambos, também há o Tribunal de Contas do Estado, agravando a confusão. Desse modo, nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, o tribunal de contas exerce a jurisdição sobre o Estado e todos os Municípios, excetuando-se o Município da respectiva capital; [...].²⁹⁸

Assim, no Sistema Brasileiro, somente existem dois Tribunais de Contas Municipais, inseridos dentro da estrutura orgânica dos respectivos municípios, que são os Tribunais de Contas do Município de São Paulo e do Rio de Janeiro.

2.10.3.2 Composição dos Tribunais de Contas Municipais

Conforme visto em relação aos Estados, a escolha dos membros deve ser realizada com três destes por indicação do Poder Executivo, sendo dois entre membros do Ministério Público e Auditores, de forma alternada, restando o terceiro a livre escolha do Chefe deste Poder, e os outros quatro terão sua indicação pela Assembleia Legislativa respectiva.

Os Tribunais de Contas dos Municípios e os Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, seguem também a necessidade da submissão do indicado crivo do Legislativo respectivo, pelo princípio da simetria.

²⁹⁶ SÃO PAULO (Cidade). Lei Municipal n. 7.213 de 10 de novembro de 1968. Dispõe sobre a criação, organização, competência e funcionamento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, 22 nov. 1968. p. 1. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L7213.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

²⁹⁷ RIO DE JANEIRO. Lei Municipal n. 183 de 23 de outubro de 1980. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, a que se refere a Lei Complementar n. 3, de 22 de setembro de 1976, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, p.1, 29.10.1980. Disponível em: <<http://www.camara.rj.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

²⁹⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 576.

Seus conselheiros terão as mesmas prerrogativas que os demais, inclusive no tocante ao foro de julgamento quando do cometimento de infrações penais comuns ou crimes de responsabilidade quando no exercício de suas funções.

2.10.3.3 Funções dos Tribunais de Contas Municipais

Mais uma vez, em observância ao artigo 75 da Constituição da República Federativa do Brasil, em seu caput, traz as atribuições aferidas ao Tribunal de Contas da União, estabelecendo, também, que estas serão aplicáveis aos Tribunais de Contas do Estado, do Município, bem como as do Distrito Federal, no que for possível.

2.10.4 Os auditores dos Tribunais de Contas

Figuras comuns no Tribunal de Contas da União, esses agentes públicos possuem nomenclatura diferenciada bem como o exercício de sua missão constitucional individualizada. Portanto, os chamados auditores, cargos previstos no artigo 73 § 4º²⁹⁹ da Carta Constitucional, exercem duas funções, uma ordinária e uma extraordinária.

Em sua função ordinária, o Auditor participa do Plenário e das Câmaras, relatando os processos que lhe são designados, de competência própria, conforme estabelecido no regimento interno. Já na chamada função extraordinária, será o responsável por substituir, com a finalidade de atendimento ao quórum, o ministro ou auditor que por alguma eventualidade estiverem ausentes.

Ainda, é de se constatar que a presença dos Auditores é obrigatória na estrutura dos demais integrantes do Sistema de Tribunal de Contas do Brasil, vez que, como já visto, faz-se necessário observar o modelo federal nos demais Tribunais possíveis. Nessa senda, também se estabelece que não será possível substituir os auditores por cargos diferentes com nomenclaturas ou diferentes atribuições.³⁰⁰

Conforme os preceitos do artigo 37, inciso II da Constituição Federal, para a investidura nos cargos de auditor, é preciso haver prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, segundo os preceitos do artigo 77 da Lei n. 8.443/92, exigindo, também,

²⁹⁹ Constituição Federal de 1988, artigo 73, § 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

³⁰⁰ ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 199.

iguais requisitos anteriormente vistos como necessários para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União.³⁰¹

Importante lembrar que as exigências são assim estabelecidas justamente pela necessidade de atuação extraordinária do Auditor em substituição aos Ministros. De outro modo, competirá ao Auditor, quando não estiver substituindo o Ministro, presidir a instrução dos processos que lhe forem distribuídos. Ficará, nestes casos, a encargo da relatoria que deverá ser realizada com proposta de decisão que será votada pelos demais integrantes do Plenário ou ainda da Câmara da qual faça parte.³⁰²

Assim, o Auditor exerce funções de natureza decisória, vez que, como visto, é competente para apresentar proposta de decisão ou manifestar em seu voto, sempre que estiver em substituição a um dos integrantes do corpo deliberativo, possuindo reservadamente funções de instrução dos processos de contas anuais ou especiais.

Apesar de contar, inicialmente, conforme artigo 77 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, com o número de três auditores, a Lei n. 11.854/08 acrescentou mais um ao quadro, totalizando quatro auditores.³⁰³

2.10.5 O Ministério Público Especial e sua atuação junto ao Tribunal de Contas

Outra importante engrenagem que deve ser destacada é o quadro do Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas. Após muitas controvérsias e discussões acerca do tema, restou estabelecida uma divisão entre os tipos de Ministérios Públicos, e, nesse sentido, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ficou estabelecido o, ora chamado, Ministério Público comum, como uma das funções essenciais à justiça, com suas disciplinas regulamentadas nos artigos 127 a 130-A.

Deste modo, a instituição que atua junto ao Tribunal de Contas da União não deve ser confundida como Ministério Público, que atua no Judiciário.

³⁰¹ Lei n. 8.443/92: Art. 77. Os auditores, em número de três, serão nomeados pelo Presidente da República, dentre os cidadãos que satisfaçam os requisitos exigidos para o cargo de ministro do Tribunal de Contas da União, mediante concurso público de provas e títulos, observada a ordem de classificação.

³⁰² Nas palavras de Hélio Saul Mileski, é conferida aos auditores a natureza de: “segundo na estrutura organizacional e hierárquica do Tribunal de Contas, estado imediatamente abaixo do Ministro e do Conselheiro, sendo-lhe destinadas, a exemplo do Tribunal de Contas da União (art.78, parágrafo único, Lei 8.443/92). Quando não convocado para substituir Ministro competências para presidir a instrução dos processos que lhe forem distribuídos, relatando-os com proposta de decisão a ser votada pelos integrantes do Plenário ou da Câmara para a qual estiver designado. (MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 226).

³⁰³ BRASIL. Lei n. 11.854, de 3 de dezembro de 2008. Acrescenta um cargo ao quadro de auditores do Tribunal de Contas da União. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 4 dez. 2008. p. 40. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11854.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

A Constituição da República Federativa do Brasil, não dispôs expressamente sobre a autonomia da instituição do Ministério Público quando atuando junto ao Tribunal de Contas, o que acarretou divergências de posicionamento, que, posteriormente, foram levadas ao Supremo Tribunal Federal.

Todavia, segundo a Ministra do Tribunal de Contas da União, Élvia Lordello Castelo Branco, a natureza jurídica das funções dessa instituição só poderia ser de Ministério Público.³⁰⁴

Conforme visto acima, com a Constituição de 1988, o Ministério Público Ordinário, passou a ter suas funções institucionais definidas junto a suas prerrogativas-deveres no artigo 129. Contudo, se o Ministério Público Especial atuando junto aos Tribunais de Contas se investissem de todas as funções estabelecidas por essa Constituição na apreciação dos processos, as deliberações dessas Cortes se tornariam vazias. Para harmonizar essa situação, a Constituição Federal excluiu do Ministério Público Especial as funções reservadas ao Ordinário.

Ante a essas mudanças, muitas outras controvérsias e más interpretações surgiram, dificultando a compreensão da fisionomia institucional do Ministério Público atuando junto ao Tribunal de Contas da União. Na mesma esteira, afirma Jorge Ulisses Jacoby Fernandes³⁰⁵:

[...] a definição da fisionomia institucional porém, ainda demandará algum tempo, porque o paradigma federal, o Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas da União, só teve preenchidos seus cargos a partir de 1994, tendo funcionado precariamente com o último remanescente do concurso anterior por quase cinco anos até o advento dos novos concursados. Em alguns casos, o Ministério Público já alcançou fisionomia mais compatível com o novo ordenamento constitucional, como ocorre com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, onde seus membros e servidores concursados possuem a devida autonomia administrativa e financeira, quadro próprio, mantendo-se com recursos vinculados nos orçamentos e dentro dos mais lídimos padrões de austeridade.

Pela própria natureza pertinente às funções do Ministério Público ficam impossibilitados os profissionais estranhos a tal carreira para o exercício dessa função. Portanto, para responder aos questionamentos e divergências, há que se observar a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

³⁰⁴ CASTELO BRANCO, Élvia Lordello. Ministério Público e procuradoria nos Tribunais de Contas. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, n. 12, a.1982, pp. 37-48 apud FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência.** Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 613.

³⁰⁵ FERNANDES, op. cit., p. 621.

Conforme estabelecido no artigo 1º e 70, da Lei n. 8.443/92 que traz competências próprias do Tribunal de Contas da União, é possível notar que sua atuação permite delinear o Ministério Público que atua junto dele, em diversas passagens, fazendo com que a fisionomia institucional do Ministério tenha características próprias.³⁰⁶

Corroborando com esse entendimento, o artigo 58 estabelece que o Ministério Público possui um cargo de procurador-geral, três de subprocuradores-gerais e quatro de procuradores. Dentre os integrantes da carreira será escolhido, pelo Presidente da República, o procurador-geral, que exercerá mandato de dois anos.³⁰⁷

Nesse sentido, acabou-se por decidir, em relação ao Ministério Público especial e sua atuação junto ao Tribunal de Contas da União, que este Ministério dispõe de fisionomia própria. Outrossim, reiterando os termos já utilizados, concluiu-se pela existência de dois referenciais de Ministério Público, o comum e o especial, sendo este o que funciona junto ao Tribunal de Contas.

Como consequência desta distinção, o Ministério Público especial ficou impossibilitado de propor ações judiciais, que venham em função de decisões proferidas pelas Cortes de Contas, sendo necessário, para tanto, que o Ministério Público comum patrocine a demanda provocando o judiciário no interesse da sociedade.³⁰⁸

³⁰⁶ Lei n. 8.443/92 - Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei: XII - conceder licença, férias e outros afastamentos aos ministros, auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, dependendo de inspeção por junta médica a licença para tratamento de saúde por prazo superior a seis meses; XIII - propor ao Congresso Nacional a fixação de vencimentos dos ministros, auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal; Art. 70. Compete ao Presidente, dentre outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno: II - dar posse aos ministros, auditores, membros do Ministério Público junto ao Tribunal e dirigentes das unidades da secretaria, na forma estabelecida no Regimento Interno.

³⁰⁷ Lei n. 8.443/92 - Art. 80. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, ao qual se aplicam os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, compõe-se de um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, bacharéis em direito. § 2º A carreira do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União é constituída pelos cargos de subprocurador-geral e procurador, este inicial e aquele representando o último nível da carreira, não excedendo a dez por cento a diferença de vencimentos de uma classe para outra, respeitada igual diferença entre os cargos de subprocurador-geral e procurador-geral. § 3º O ingresso na carreira far-se-á no cargo de procurador, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização e observada, nas nomeações, a ordem de classificação, enquanto a promoção ao cargo de subprocurador-geral far-se-á, alternadamente, por antiguidade e merecimento. Art. 84. Aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União aplicam-se, subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei orgânica do Ministério Público da União, pertinentes a direitos, garantias, prerrogativas, vedações, regime disciplinar e forma de investidura no cargo inicial da carreira.

³⁰⁸ Conforme ensina Hugo Nigro Mazzili: “Por último, deve ser lembrado que tais membros do Ministério Público limitam-se a oficiar junto aos Tribunais de Contas, dando pareceres e oficiando como *custos legis* nos procedimentos e processos cometidos ao controle externo daquela corte (CF (LGL\1988\3), art. 71). Caso no exame das contas se apure a existência de ilícito penal, devem as peças ser remetidas aos órgãos do Ministério Público que tenham atribuições perante os juizes e Tribunais Judiciários, para a promoção da ação penal.” (MAZZILI, Hugo Nigro. O ministério público no tribunal de contas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 650, p.40-52, dez. 1989).

2.10.6 Secretarias e órgãos auxiliares

Não obstante aos auxiliares e partícipes da atuação do Tribunal de Contas da União já apresentados, ainda nos resta tratar da estrutura capaz de amparar sua atuação. Conforme o artigo 65³⁰⁹ da Lei n. 8.443/92 existirá secretaria para atender as atividades de apoio técnico e administrativo capaz de amparar a Corte de Contas na realização de suas funções.

Para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes³¹⁰, existe, a necessidade de adoção de um regime de vínculo funcional estatutário, capaz de garantir estabilidade no desempenho das funções. Deve-se, buscar, portanto, garantias para que o corpo de funcionários do Tribunal não sofra pressões ou interferências indevidas por receio de perder o cargo.

Outrossim, para a consecução deste desiderato, é preciso, ao Tribunal, prever a sua própria estrutura administrativa, e, justamente por isso, o posicionamento que melhor se coaduna é a submissão dos servidores a um regime estatutário capaz de imunizá-los.

³⁰⁹ Art. 65. O Tribunal de Contas da União disporá de secretaria para atender às atividades de apoio técnico e administrativo necessárias ao exercício de sua competência.

³¹⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 607.

CAPÍTULO 3 JURISDIÇÃO E O TRIBUNAL DE CONTAS

3.1 Jurisdição

Inicialmente, a “ação” como direito subjetivo pelo qual alguém pede ao Estado, sua atuação, para que lhe faça justiça, proporciona à atividade estatal da “jurisdição”, situação na qual o Estado terá o dever de, por intermédio do devido processo legal, administrar a justiça dando o devido amparo aos seus solicitantes.

Nesse sentido, o juiz é a *longa manus* do legislador e converte, por meio da jurisdição, entre as partes as normas gerais e abstratas da lei em comando concreto.

Conforme assinala Seabra Fagundes:

O Estado, uma vez constituído, realiza os seus fins através de três funções em que se reparte a sua atividade: legislação, administração e jurisdição [...] O exercício dessas funções é distribuído pelos órgãos denominados Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. É de notar, porém, que cada um desses órgãos não exerce, de modo exclusivo, a função que nominalmente lhe corresponde, e sim tem nela sua competência principal ou predominante.¹

Assim, o Poder Judiciário, como órgão Estatal, em seu viés administrativo, não se desvia do sentido de que administrar não é tão somente aplicar a lei de ofício, mas sim servir aos fins gerais que são próprios da Administração Pública, dentro dos limites da lei, conforme princípio da legalidade estrita.²

Destarte, a jurisdição³ é função estatal, vez que proibida a defesa privada por comprometer a paz do grupo social, segundo Moacyr Amaral Santos:

Se reconheceu que nenhum outro poder se encontra em melhores condições de dirimir os litígios do que o Estado, não só pela força de que dispõe, como por nele presumir-se interesse em assegurar a ordem jurídica estabelecida.⁴

¹ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 8. ed. atual. por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 3-4.

² MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 7. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 137.

³ Escreve Sergio Bermudes que “[...] a etimologia do substantivo jurisdição – *jurisdictio*, em latim – já lhe revela o conteúdo. A palavra é formada pela aglutinação de duas outras: júris, genitivo singular da 3º declinação, significando do direito, e dictio, nominativo singular da mesma declinação, isto é, dicção, ou dição, ato de dizer; de discere, dizer. Nisso consiste a jurisdição na sua essência: dizer o direito, no sentido de identificar a norma de direito objetivo preexistente (ou de elaborá-la, se não inexistente) e de fazê-la atuar numa determinada situação.” (BERMUDES, Sérgio. **Introdução ao processo civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 19).

⁴ SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1. p. 44.

Naturalmente, podendo fazer uso da força com viés coercitivo, o Poder Judiciário, representante do Estado, na função de dar solução às lides a ele trazidas, pondo fim aos conflitos, garante a ordem social evitando os conflitos “eternos” que poderiam surgir de uma não “solução final”.

Para Galeno Lacerda:

[...] a descoberta do direito nasce com o processo. Com efeito, só a análise da riqueza e complexidade dos casos individuais permitem à razão abstrair o valor e a normatividade jurídica que lhes correspondem e, desse modo, atingir a formulação dos juízos universais de conduta, expressos nos textos de lei. Eis por que a obra do juiz precede historicamente à do legislador, e eis a razão pela qual o direito nasce da jurisprudência, como fonte viva do primeiro contacto da razão com as espécies jurídicas. A história o comprova.⁵

Desta sorte, pode-se concluir que a jurisdição, “como tantas outras instituições jurídicas, é produto da experiência da humanidade, forjada através dos tempos.”⁶ Portanto, a jurisdição tem sua forma definida, também, quando há o real embate entre a norma proposta e sua aplicação no caso prático, momento em que o Estado-juiz exerce sua função jurisdicional.

No passado, essa função fora exercida pelos antigos reis de direito absoluto, pessoalmente ou por intermédio de delegados. Para os povos primitivos, quem se encarregava desta função era à assembleia da tribo ou clã, de acordo com a “[...] prática entre os germanos, ou que nos informam as narrações de Tácito, e entre os gregos dos tempos homéricos, ao que se diz na Odisseia.”⁷ Lançando as bases do direito codificado, o pretor romano, concedendo as fórmulas, criou o *jus honorarium*⁸. Por fim, com a fragmentação do Poder Público entre os senhores feudais, na Idade Média, ocorreu a multiplicação das jurisdições baroniais e eclesiásticas, que depois, pouco a pouco, foram se extinguindo na medida em que os reis logravam consolidar seu poderio e unificavam seus povos, criando os Estados.⁹

Na atualidade, a jurisdição é considerada uma das expressões da soberania do Estado, comumente reconhecida nos Estados nacionais modernos. No Brasil, inclusive, é exercida em nome do povo (artigo 1º, CF).

⁵ LACERDA, Galeno Vellinho. Processo e cultura. **Tribuna da Magistratura**, São Paulo, p. 57, abr. 1999.

⁶ BERMUDEZ, Sérgio. **Introdução ao processo civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 29.

⁷ GUIMARÃES, Mário. **O juiz e a função jurisdicional**. Rio de Janeiro: Forense, 1958. p. 38.

⁸ CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 26.

⁹ Ibid.

Ao tratar da posição da jurisdição, especificamente, nos “Poderes” do Estado, afirma Candido Rangel Dinamarco:

[...] modernamente sabe-se que a jurisdição não é um poder, no quadro de uma suposta pluralidade de poderes exercidos pelo Estado; é somente uma expressão do poder estatal, que por sua vez é uno e indivisível, definindo-se como capacidade de decidir imperativamente e impor decisões.¹⁰

Nesse sentido, há de se concluir que, Fagundes¹¹ e Dinamarco¹², destacam, sob enfoques diferentes, que a jurisdição não pertence exclusiva e diretamente ao Poder Judiciário, mas, em verdade provem do Poder Estatal. Uma vez que o Poder Estatal seja uno e indivisível, a jurisdição também o será.

Corroborando, Mário Guimarães¹³ destaca: “O poder de julgar pertence à Nação, que o exerce por meio de seus juízes. Chama-se a esse Poder – jurisdição.”

3.1.1 Conceitos de Jurisdição

A jurisdição, como acima observado, possui variações acerca de seu conceito. Segundo definição de Giuseppe Chiovenda, a jurisdição “[...] consiste na atuação da lei mediante a substituição da atividade alheia pela atividade de órgãos públicos, afirmando a existência de uma vontade da lei e colocando-a, posteriormente, em prática.”¹⁴ Mas, também considera como:

[...] função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torná-la, praticamente, efetiva.¹⁵

Nesse diapasão, a jurisdição pode ser vista como função do Estado que objetiva a aplicação concreta da lei. E, ainda, sua atuação se realiza por meio da substituição, seja por atividades de órgãos públicos ou pela atividade de particulares.

Para Francesco Carnelutti, a atividade jurisdicional visa à composição do conflito de interesses submetido à sua apreciação, nos termos da lei. Portanto o processo é um meio de que o Estado se vale para a justa composição da lide. Todavia, o conflito de interesses tem sua

¹⁰ DINAMARCO, Candido Rangel. **Litiscônscio**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 41. nota 3.

¹¹ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 8. ed. atual. por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 3-4.

¹² DINAMARCO, loc. cit.

¹³ GUIMARÃES, Mário. **O juiz e a função jurisdicional**. Rio de Janeiro: Forense, 1958. p. 53.

¹⁴ CHIOVENDA, Giuseppe. **Derecho procesal civil**. México (Ciudad): Cardenas, 1989. v. 1. t. 1. p. 369.

¹⁵ Id. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 1943. v. 2. p. 137.

origem “[...] entre dois interesses quando a situação favorável a satisfação de uma necessidade exclui a situação favorável a satisfação de uma necessidade distinta.”¹⁶ (tradução nossa), restando configurada a lide quando se dá o confronto “[...] entre interesses de duas pessoas diferentes.” E depois explica: “[...] chamo litígio o conflito de interesses qualificado pela pretensão de um dos interessados e pela resistência do outro.”¹⁷ (tradução nossa).

Contudo, outros autores defendem a necessidade de se ampliar o conceito de Carnelutti, dentre eles Galeno Lacerda, que assevera que aquele teria esquecido:

[...] que há interesses relevantes pertencentes a outras esferas da ordem jurídica e que, assim, a lide nem sempre se manifesta em conflito apenas entre particulares. Considerando os valores antinômicos tutelados pelo direito, podem perfeitamente ocorrer, num processo, conflitos, quiçá mais relevantes, entre interesses públicos ou de ordem pública, com inexistência de conflito privado, sem que a atividade do juiz deixe de ser jurisdicional. [...]. Modificando o conceito de Carnelutti impõe-se afirmar, portanto, que existe lide sempre que houver, também, conflito de interesses públicos ou particulares, a serem compostos pelo processo.¹⁸

Assim, surge uma nova perspectiva conceitual, vez que passam a se observar os demais conflitos, externos aos privados ou, até mesmo, sem que exista um conflito privado. Nesse sentido, também, hodiernamente, o conceito de lide aparece como “[...] idéia inseparável da jurisdição.”¹⁹ Seguindo esse pensamento, José Frederico Marques, escreveu: “A jurisdição pode ser definida como a função estatal de aplicar as normas da ordem jurídica em relação a uma pretensão. Nisto reside a essência e substância do poder jurisdicional.”²⁰

Destarte, a jurisdição, como função estatal de aplicar as normas de ordem jurídica tem o condão de apreciar a pretensão, mas, não somente a pretensão resistida entre particulares em atividades privadas, pois, também, precisa apreciar os conflitos relevantes entre interesses públicos ou de ordem pública. Assim, “[...] a jurisdição, como atividade específica do Poder Judiciário, existe por causa do conflito e para solucioná-lo.”²¹

¹⁶ CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de derecho procesual civil**. ed. esp. Buenos Aires: UTEHA, 1944. v. 1. p. 16-17.

¹⁷ *Ibid.*, p. 44.

¹⁸ LACERDA, Galeno. **Teoria geral do processo**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 67-68.

¹⁹ ASSIS, Araken de. **Cumulação de ações**. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. p. 72.

²⁰ MARQUES, José Frederico. **Ensaio sobre a jurisdição voluntária**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1959. p. 53.

²¹ LACERDA, Galeno Vellinho. **Comentários ao código de processo civil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. v. 8. t. 1. p. 15.

3.2 Composição da lide

Portanto, em síntese, é possível conceituar a jurisdição como “[...] a atividade pela qual o Estado, com eficiência vinculativa plena, elimina a lide, declarando e/ou realizando o direito em concreto.”²²

Enquanto Galeno Lacerda considera, apenas as decisões das questões dos pontos controvertidos de fato ou de direito, ao longo do processo, como sendo atividade jurisdicional, para Athos Gusmão Carneiro, jurisdicionais são “[...] todos os atos do juiz praticados em processo de jurisdição contenciosa, pois praticados com a finalidade de lograr, ao final, a eliminação da lide pela aplicação do direito em concreto.”²³

No mesmo sentido, e, corroborando com esse entendimento, José Frederico Marques, ainda assevera: “[...] embora a declaração da *voluntas legis* seja o núcleo da jurisdição, ou o ato jurisdicional por excelência, jurisdicionais são, também, os demais atos que no processo o magistrado pratica em preparação à sentença.”²⁴ Neste sentido, conclui-se que são jurisdicionais, naturalmente, os atos de decisão, mas também o são os atos imprescindíveis ao exercício da jurisdição, tais como os de direção, coação e documentação.

Assim, faz-se conhecer por atividade jurisdicional as decisões dotadas de eficácia vinculativa plena, vez que a sentença de mérito faz coisa julgada entre as partes. Portanto, ao conceder ou denegar à parte o objeto do litígio, a eficácia da sentença reveste-se do caráter de definitividade, vinculando não somente as partes, mas também seus sucessores “para sempre.”²⁵

Essencialmente, pode-se afirmar que a jurisdição se dirige à eliminação, ou composição, do conflito de interesses entre as partes²⁶. A lide, portanto, será eliminada por intermédio da aplicação e declaração do direito que incide no caso concreto ou por meio da realização do direito, respectivamente, processo (ou fase) de conhecimento e processo (ou fase) de execução.

²² CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 28.

²³ *Ibid.*

²⁴ MARQUES, José Frederico. **Instituições de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1966. v. 1. p. 133.

²⁵ A coisa julgada pode ser desfeita por ação específica para tal fim, a ação rescisória – Conforme artigo 5º, XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; art.485 CPC de 1973 - A sentença de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando: [...]; e art.966 do novo código de processo civil 2015 - A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando: [...].”

²⁶ De acordo com José Frederico Marques, a jurisdição pressupõe, sempre, “[...] uma situação contenciosa anterior” e será exercida “[...] pela aplicação do direito objetivo em relação a uma pretensão.” – (MARQUES, *op. cit.*).

Para distinguir o “verdadeiro” ato jurisdicional ou processo jurisdicional dos atos dos demais órgãos do Estado, tomamos por base sua finalidade de eliminação de uma lide, em sentido amplo, que deve abranger conflitos de interesses de ordem pública ou privada. Essa eliminação é revestida de caráter definitivo²⁷. Outrossim, segundo Athos Gusmão Carneiro: “[...] qualifica-se a jurisdicionalidade pela atuação de um terceiro imparcial, dotado de investidura para tal ofício e responsável pela condução dos atos tendentes à composição do conflito e pela definição da vontade do Estado, para tanto aplicando a lei incidente.”²⁸

Existe, também, outra forma de observar a jurisdição. Por essa, temos o conceito de jurisdição como sendo o poder, e dever, de declarar a lei na qual incide, e, em seguida, aplicá-la aos casos concretos, coativa e contenciosamente.²⁹

Não obstante, é preciso analisar mais a fundo este conceito pelo viés desta definição. Como dito anteriormente, para ser considerada atividade jurisdicional não basta somente a simples declaração da lei. O jurisconsulto deve oferecer, diante do caso, parecer contendo conclusões sobre a incidência da lei, ou seja, qual a lei incidente, contudo esse ato apenas põe fim a um juízo lógico, sendo, portanto, apenas uma opinião que não contém imperatividade.

Outrossim, “[...] a aplicação da lei, por si, não é atividade jurisdicional. A lei é aplicada diuturna e normalmente pelos indivíduos a ela sujeitos: a ‘realização espontânea’ do direito é a regra; a realização forçada, pelas vias judiciárias, é a exceção.”³⁰ Portanto, é possível notar que em nosso ordenamento temos a regra de cumprir a realização do direito, aplicando a lei, no dia a dia, sem que isso possa ser considerado como atividade jurisdicional, mas, caso não ocorra o cumprimento da norma, nos ditames acima, aquele que se sentir lesado poderá recorrer às vias judiciárias conseguindo a resolução da lide de forma forçada.

Assim, as autoridades sujeitas a determinar sua conduta observando-se as normas de direito, tem o dever de agir cumprindo a lei. Porém, a aplicação da lei, seja pelos interessados, seja pelas autoridades, não assume caráter definitivo; pois se em seu prejuízo for aplicada a lei erroneamente, o prejudicado terá o direito de obter o pronunciamento do Poder Judiciário sobre a matéria, conforme assegurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988³¹.

²⁷ Definitivo, ao menos no plano jurídico, muito embora não necessariamente se seguirá no plano dos fatos.

²⁸ CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 29.

²⁹ Ibid., p. 30 - Segundo Athos Gusmão Carneiro: A expressão “jurisdição” é muitas vezes empregada impropriamente. Assim é que se fala em “jurisdição da 1ª Delegacia de polícia”; em “estrada sob a jurisdição do DNER”; em escola “sob jurisdição da 1ª Delegacia de Ensino”, e assim por diante. Não se cuida nestes casos, em absoluto, de “jurisdição”, mas sim de “atribuições” ou de “âmbito de responsabilidade” do órgão administrativo.

³⁰ Ibid.

³¹ Artigo 5º, inciso XXXV, CRFB - A lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça à direito.

A despeito da garantia constitucional supramencionada, dela surgem diferentes questionamentos e apontamentos no tocante ao princípio da inafastabilidade da jurisdição ou Princípio da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional³², ou ainda Princípio do direito de Ação, sendo estes temas tratados a frente em seção própria.

Já no tocante à jurisdição, a coatividade, em si, também não é privativa desta. O Estado, em sua atividade administrativa, principalmente no exercício do poder de polícia se utiliza do privilégio de execução de ofício, e, desta forma, utiliza-se da coação para se impor.

Noutro ponto, nota-se, fato que também ocorre na atividade administrativa, a característica de contenciosidade quando declara ou aplica a lei. Na atividade administrativa, o Estado, no ato de averiguar as condutas de seus servidores para, possível, posterior punição disciplinar, ou, quando impõe sanções fiscais àqueles contribuintes que se encontram em atraso, seguindo a lei, exerce a atividade de organizar processos assegurando amplo direito de defesa. Porém, mesmo com a imposição de penas disciplinares e sanções fiscais não é possível dizer que adquire caráter jurisdicional.

Na visão de Cintra, Dinamarco e Grinover³³, a jurisdição, poder, função e atividade: como poder, manifesta o poder estatal, se apresenta como a capacidade de impor decisões, ou, capacidade de decidir imperativamente; como função, expressa o encargo de promover a pacificação de conflitos interindividuais, por intermédio da realização do direito justo, por meio do processo; e, por fim, como atividade é o complexo de atos do juiz no processo, exercendo o poder e cumprindo a função conforme a lei.

Em síntese, ante os posicionamentos e abordagens já observadas, podemos contar com o posicionamento de Lacerda, segundo anota Athos Gusmão:

Jurisdição é o poder de declarar o direito, e de o aplicar em caso concreto, resolvendo de uma forma definitiva a lide ou qualquer questão de direito. É também poder de coerção com a finalidade de executar uma sentença, depois de transitada em julgado. É poder, além disso, de o juiz investigar a matéria de fato, poder de documentação. Todos estes poderes estão ínsitos na jurisdição.³⁴

Contudo, para concluir, ainda se deve observar, conforme enuncia a regra do artigo 1º do Código de Processo Civil de 1973, e regra semelhante no artigo 16 do novo Código de Processo Civil de 2015, a característica de indelegabilidade da jurisdição, que

³² NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 11. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013. p. 185.

³³ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 152.

³⁴ Galeno Lacerda apud CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 31.

deverá ser exercida pelos juízes, e para o novo regramento, também, “pelos tribunais”³⁵, em todo o território nacional.

Apesar das semelhanças entre os enunciados do antigo artigo 1º do CPC e o atual artigo 16 do novo CPC, eles possuem em sua redação algumas diferenças que merecem ser melhor elucidadas. Serão, portanto, observadas em seção oportuna.

Finalmente, como concepção contemporânea de jurisdição, temos o conceito de Luiz Guilherme Marinoni, que parte da premissa de que a jurisdição “[...] tem o dever de prestar ao cidadão a tutela que decorre da sua posição jurídica”³⁶, observando e aplicando a lei “[...] na dimensão dos direitos fundamentais, fazendo sempre o resgate dos valores substanciais neles contidos”³⁷, vez que para ele, esta visão possui “[...] um nítido plus em relação à teoria chiovendiana”³⁸, que via no conceito de jurisdição somente “[...] uma função voltada à tutela dos direitos subjetivos privados violados.”³⁹

Assim, conclui-se que, para alcançar a definição precisa do ato jurisdicional, deve-se comparar a atividade judiciária com a atividade legislativa e com a atividade administrativa, para, assim, examinar as características básicas da atividade jurisdicional⁴⁰.

3.3 Jurisdição como atividade pública e como atividade provocada

Primeiramente, é importante destacar o caráter inerte da jurisdição, no sentido em que não há jurisdição sem ação, portanto, é necessária uma atividade provocada. Assim, temos que a atividade jurisdicional é uma atividade provocada.

O artigo 2º do CPC de 1973 previa em seu texto: “Nenhum juiz prestará tutela jurisdicional senão quando a parte ou o interessado a requerer, nos casos e formas legais.” Sendo reafirmada pelo artigo 262, que trazia: “O processo civil começa por iniciativa da parte, mas se desenvolve por impulso oficial.” Contudo, os textos não se mantiveram, e, de

³⁵ Será abordada essa mudança na terminologia entre os regramentos processuais e quais mudanças interpretativas podem delas advir. Enquanto o artigo 1º do CPC 1973 trazia: A jurisdição civil, contenciosa e voluntária, é exercida pelos juízes, em todo o território nacional, conforme as disposições que este Código estabelece. O novo CPC em seu artigo 16 traz: A jurisdição civil é exercida pelos juízes e pelos tribunais em todo o território nacional, conforme as disposições deste Código. (BRASIL. Lei n. 5.860, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jan. 1973. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015).

³⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 136.

³⁷ *Ibid.*, p. 137-138.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 31.

acordo com artigo 2º do novo Código de Processo Civil de 2015: “O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em Lei.”

Em regra mantiveram-se as diretrizes principais, assim, os juízes não saem em busca das lides para resolvê-las, mas, no sentido oposto, conserva-se a necessidade da iniciativa da parte. O juiz aguardará, caso sejam frustradas eventuais tentativas amigáveis, que os interessados procurem espontaneamente a intervenção estatal por intermédio da propositura da demanda.

Mantendo-se, portanto, a doutrina, a necessidade de um pedido, de uma demanda, objetivando a prestação da tutela jurisdicional pelo Estado se encontram expressas em dois brocardos servindo tanto para jurisdição contenciosa como para jurisdição voluntária.

Os brocardos são *Nemo iudex sine actore*, que significa ninguém é juiz sem autor, e *Ne procedat iudex ex officio*, significando não proceda o juiz de ofício⁴¹. Corroborando, Calmon de Passos, considera o princípio da inércia do julgador como sendo um princípio democrático fundamental:

Se o fundamental nas democracias é que ao indivíduo tudo é permitido (princípio da liberdade) salvo o que a lei proíbe ou impõe, a ele se deve deferir a decisão sobre seu interesse ou necessidade de valer-se do aparato judicial para solucionar os conflitos em que se envolver.⁴²

Assim, nada mais justo do que permitir ao interessado que avalie a necessidade ou não de se perseguir seu intento, dentro do Poder Judiciário, com todas as garantias legais para a devida solução ao caso de conflito. Considera-se, assim, esse princípio como fundamental, e para atender os interesses qualificados como indisponíveis, “[...] foi instituído um órgão independente e estranho ao Judiciário – o Ministério Público, ao qual se deferiu o poder de provocar a prestação da atividade jurisdicional.”⁴³

Salvo alguns poucos casos, exceções⁴⁴, se impõe o princípio da inércia inicial do judiciário no direito Brasileiro e, também, nos países ocidentais. Como atividade pública, a atividade jurisdicional constitui no sistema jurídico brasileiro o monopólio do poder

⁴¹ CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 32.

⁴² PASSOS, José Joaquim de. O Magistrado, protagonista do processo jurisdicional? In: MEDINA, José Miguel Garcia et al. (Coord.). **Os poderes do juiz e o controle das decisões judiciais**: estudos em homenagem à professora Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008. p. 220.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ No tocante às exceções ao princípio da inércia inicial, temos o caso, no plano civil, da declaração judicial de falência, quando o devedor houver pedido recuperação judicial (Lei de Falências, artigo. 61, §1º, e73). No mesmo sentido existe a previsão de que o juiz inicie de ofício o inventário, nos casos em que as pessoas legitimadas a requerê-lo fiquem omissas (CPC, artigo 989). Existe, também, a exceção com base na constituição que estabelece a competente a justiça do trabalho para executar, de ofício, as contribuições sociais previstas no artigo 195, I, a, e II, decorrentes das sentenças que proferir. –CF artigo 114, VIII, V.

judiciário, porém, existem no ordenamento Brasileiro casos específicos de jurisdições anômalas.

Destarte, a existência e atuação de um órgão integrante do Poder Judiciário, que seja dotado de garantias que assegurem sua imparcialidade⁴⁵, é um requisito formal da jurisdição. Nessa esteira, com o passar do tempo, criou-se um aparelhamento estatal especializado⁴⁶ na composição dos litígios, e fora colocado à disposição das partes, sendo defeso ao cidadão utilizar-se da autotutela, ou seja, não é mais possível, no estado democrático de direito, a defesa privada de seus interesses, caracterizando-se, inclusive, delito específico do exercício arbitrário das próprias razões.

Conforme preceitua o artigo 345 do Código Penal: fazer justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite. Neste sentido, aquele que buscar a realização privada de seus interesses pela autotutela estará incorrendo nas penas da lei brasileira. Esse dispositivo reforça, no tocante a jurisdição, o monopólio exercido, legalmente, pelo Poder Judiciário, vez que este o exerce por meio de juízes independentes, imparciais e desinteressados. Apesar da regra, existem exceções, como é o caso do artigo 1.210, §1º do Código Civil que permite a autotutela na hipótese do desforço incontinenti para a recuperação da posse.

Mesmo existindo órgãos de contencioso administrativo⁴⁷ estes em nada desabonam o monopólio exercido pelo Poder Judiciário. Mesmo as decisões proferidas pelos colegiados administrativos não se revestem de caráter jurisdicional. E, destarte, não transitam em julgado, materialmente, possibilitando que a matéria passe por reexame dos Tribunais.

3.4 A jurisdição como atividade substitutiva

Conforme ensinamento de Giuseppe Chiovenda⁴⁸ deve-se considerar a atividade jurisdicional como sendo de natureza substitutiva, ou seja, aqueles que deveriam realizar ou afirmar determinada vontade concreta da lei, quando se negam ou se omitem a cumprir seu dever. Nestes casos, a atividade jurisdicional fará realizar o mandamento legal, em caráter substitutivo.

⁴⁵ De acordo com Athos Gusmão Carneiro, na idade média o regime feudal propiciava as “jurisdições senhoriais”, à margem dos Tribunais dos reis; e, mesmo em tempos mais recentes, em vários países ocidentais, certas matérias eram submetidas à “justiça eclesiástica”, principalmente em assuntos de família. Em países de religião muçulmana mantém-se, em maior ou menor grau, a influência do Clero na administração da Justiça.

⁴⁶ CF, art.5º, XXXV: A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

⁴⁷ São exemplos de órgãos de contencioso administrativo os Conselhos de Contribuintes e Tribunais de Recursos Fiscais.

⁴⁸ CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 1943. v. 2. p. 140.

Assim, quando um devedor, possuindo o encargo de pagar sua dívida e não o faz, o juiz, em execução, poderá determinar a penhora de seus bens, a alienação destes em hasta pública, e com o montante percebido possibilitar a quitação da prestação em débito. Da mesma forma, quando o contratante deve cumprir uma determinada prestação em favor do outro, porém continuou inadimplente, o juiz condenará o faltoso para assegurar ao demandante o recebimento da prestação em mora, atuando o magistrado em substituição.

Ante o exposto, o Poder Judiciário, representado pelo juiz, estará atuando em substituição ao devedor, com a finalidade de garantir a satisfação do demandante, vez que esse não o faz, ou por se negar a fazê-lo ou por preferir se omitir.

No entendimento de Candido Dinamarco:

A jurisdição é a atividade pública e exclusiva com a qual o Estado substitui a atividade das pessoas interessadas e propicia a pacificação de pessoas ou grupos em conflito, mediante a atuação da vontade do direito em casos concretos. Ele o faz revelando essa vontade concreta mediante declaração (processo de conhecimento), ou provendo com meios práticos os resultados por ela apontados (execução forçada). A jurisdição é, pois, manifestação do poder estatal.⁴⁹

Destarte, essa atuação da vontade do direito realizada pelo Estado em substituição a atividade dos interessados proporciona a pacificação, vez que, dando uma resposta definitiva ao conflito, o Poder Estatal expressará a jurisdição pondo em prática o mecanismo legal que garante a desnecessidade da autotutela. Nesse sentido, afirma Arruda Alvim, “[...] afigura-se-nos que a função jurisdicional é de índole substitutiva.”⁵⁰

Por vezes, o processo, como atividade jurisdicional, é fonte autônoma de bens, que não podem ser alcançados sem a utilização deste. A sentença traz certeza jurídica insubstituível, não sendo possível alcançar este mesmo efeito por declaração extrajudicial, por mais formal e solene que seja.⁵¹

A proposição de que a essência da atividade jurisdicional estaria em seu efeito substitutivo e secundário é rejeitada por Galeno Lacerda:

Essa tese absolutamente insatisfatória não só não explica a natureza jurisdicional dos processos mais relevantes, que tiverem por objeto conflitos sobre valores indisponíveis, cuja solução não se pode alcançar pela atividade direta das partes (processo penal, processo civil inquisitório – p. ex.: nulidade de casamento) senão que deixa *in albis* o porquê da natureza jurisdicional das decisões sobre questão de processo, especialmente daqueles

⁴⁹ DINAMARCO, Candido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. v. 1. p. 115.

⁵⁰ ALVIM NETO, José Manuel de Arruda. **Manual de direito processual civil**. 15. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012. p. 172.

⁵¹ CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 1943. v. 1. p. 13.

que dizem respeito à própria atividade do juiz, como as relativas à competência e suspeição, onde jamais se poderá vislumbrar qualquer traço de ‘substitutividade’ a uma atuação originária, direta e própria das partes.⁵²

O autor supramencionado demonstra a lacuna na proposição da essência substitutiva, vez que, nos dizeres do autor, esta deixa em branco, ou sem resposta, o porquê da natureza jurisdicional das decisões sobre questões do processo, não recordando das decisões que dizem respeito à própria atividade do magistrado. Por fim, conclui que, observando esses fatores não é possível vislumbrar, numa atuação originária, a referida substitutividade. Ainda, em relação à substitutividade, seu parâmetro não se mostra, também, suficiente para explicar a sentença de procedência da ação referida nos artigos 461 e 461-A, referentes a concessão de tutela específica, no Código de Processo Civil.

Outrossim, em relação à ‘secundariedade’ da atividade jurisdicional, para Humberto Theodoro Júnior é algo em que não se deve insistir, pois as modernas tendências do processo propendem em afirmar relevantes escopos à jurisdição, “[...] na ordem política e social, a par da mera atuação da vontade concreta da lei.”⁵³ As finalidades do Judiciário não se coadunam com a afirmação de ser a jurisdição uma função secundária frente a norma geral e abstrata da lei.

3.5 Juiz Natural e Jurisdição

O “juiz natural”, com previsão principiológica implícita na Constituição Federal, traz em seu bojo a atividade jurisdicional como sua atividade indeclinável. Somente poderá exercer a atividade jurisdicional, caso a caso, o juiz natural. Nesse sentido, a própria Constituição traz em seu artigo 5º, incs. LIII e XXXVII, dispondo, respectivamente, que ninguém será processado nem sentenciado se não pela autoridade competente, e que não haverá júízo ou tribunal de exceção.

Respeitando o princípio supramencionado, a demanda deverá ser formulada, sempre, “[...] perante um julgador cuja competência foi abstratamente fixada, em geral por regra legal prévia.”⁵⁴

Pode-se tratar o princípio do juiz natural como a exigência de determinabilidade, que corresponde à individualização, prévia, dos juízes por meio de leis gerais. Também,

⁵² LACERDA, Galeno Vellinho. **Comentários ao código de processo civil**, 7. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1998. v. 8. t. 1. p. 17. tópico 6.

⁵³ THEODORO JUNIOR, Humberto. Arbitragem e terceiros – litisconsórcio fora do pacto arbitral – outras intervenções de terceiros. **Revista de Direito Bancário, do Mercado de Capitais e da Arbitragem**, São Paulo, v. 4, n.14, p. 367, 2001.

⁵⁴ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Competência cível da justiça federal**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 20.

conforme artigo e incisos acima mencionados, assegura-se a garantia de justiça material, que advém, justamente, da independência e imparcialidade dos juízes. São precisos, portanto, critérios objetivos estabelecidos para a fixação da competência dos juízes, observando as determinações referentes à divisão funcional interna. Fica vetada, portanto, a substituição a designação ou a convocação de juízes por parte dos Poderes Legislativo ou Executivo, sendo esta, tarefa exclusiva do próprio Poder Judiciário.

Os incisos previstos na Magna Carta, suprarreferidos, descrevem proibições taxativas quanto a juízes e tribunais de exceção. Portanto, a jurisdição somente poderá ser exercida por pessoa legalmente investida no poder de julgar, e, estes serão integrantes de algum dos órgãos do Poder Judiciário, também previstos na Lei Maior, no artigo 92, sendo eles: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes dos Estados, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Militares e, por fim, Tribunais e Juízes do Distrito Federal e Territórios.

Os chamados Tribunais de Exceção são aqueles criados após o acontecimento do fato⁵⁵, e instituídos para um fim específico, fora dos quadros do Poder judiciário, e, por regra, criados para favorecer ou para prejudicar a determinadas pessoas ou interesses, previamente acertado para atuar em determinados casos. Neste sentido, a esses juízes faltaria tanto a presunção de imparcialidade quanto a de independência. Não havendo qualquer garantia de tratamento isonômico às partes. Assim, o juiz natural, é aquele previsto abstratamente, e, de acordo com a previsão constitucional⁵⁶.⁵⁷

Conforme a competência⁵⁸ do juiz será o exercício de sua jurisdição, obedecendo os ritos, formas e garantias previstos na Lei Processual diante de um contraditório regular. No mesmo sentido, a lei assegura a imparcialidade no exercício da jurisdição, atribuindo garantias aos magistrados, como a vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade dos

⁵⁵ (Fato que será apreciado, avaliado). Comumente se usa a expressão latina *ex post facto*, que pode ser traduzido como depois do fato. Nesse contexto essa referência faz alusão a anterioridade do fato em relação ao seu avaliador (Julgador).

⁵⁶ Não se deve confundir os tribunais de exceção com a situação específica da prerrogativa de foro, pois esta última decorre da natureza da causa ou em razão da função como, por exemplo, os casos em que será prerrogativa constitucional do Senado julgar o Presidente da República em crime de responsabilidade.

⁵⁷ Importante salientar que por legislação estadual poderá ser criado, mediante proposta do Tribunal de Justiça Militar estadual, constituída em primeiro grau pelos juízes de direito e conselhos de justiça, e em segundo grau pelo Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo da polícia militar seja superior a vinte mil integrantes. O disposto se encontra no artigo 125, §3º da Constituição da República Federativa do Brasil, não sendo possível, portanto, ser confundido com os chamados “Tribunais de Exceção”. Segue o mesmo entendimento, outrossim, conforme artigo 126 do mesmo diploma legal, a designação, pelo Tribunal de Justiça de cada Estado, de juízes para dirimir conflitos fundiários, em varas especializadas, tendo estes, ainda, competência exclusiva para questões agrárias.

⁵⁸ A sentença proferida por aquele que não for juiz, como por exemplo, juiz temporário cujo prazo de nomeação já se tenha esgotado ou, ainda, por juiz já aposentado ou posto em disponibilidade, ou quando estiver suspenso do exercício da judicatura, será considerada inexistente como ato jurídico processual.

vencimentos, ou, também, quando estipula em quais hipóteses o juiz não deverá julgar por ser impedido ou suspeito⁵⁹.

Não poderá o juiz delegar suas atribuições ou eximir-se de julgar, como dito anteriormente, sobre o fato de a jurisdição ser indeclinável. Assim, somente em casos excepcionais, o juiz será considerado impedido ou suspeito. Desta sorte, o artigo 140 do novo Código de Processo Civil estabelece: “O juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico.” Caberá a ele, no julgamento da lide, aplicar as normas legais sempre que houver, e, caso não existam, recorrer à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito⁶⁰.

O juiz ou o órgão colegiado judicante não possuem o direito de duvidar. Deve-se apreciar o mérito realizando a principal finalidade do processo ou, então, extingui-lo sem julgamento de mérito⁶¹, estando, de uma forma ou de outra, obrigado a se pronunciar.

O *judicium* é atividade absolutamente obrigatória, segundo José Frederico Marques, “[...] pois o não julgamento é a manifestação mais característica da denegação de justiça. A obrigação de julgar é inerente à função judiciária”⁶², sendo inclusive a causa de sua existência.

De outra monta, dentro da hierarquia do órgão jurisdicional, não é possível que aquele de maior posição instrua o de menor na forma como deverá julgar esta, assim como, também, não poderá avocar a demanda, deslocando para si a responsabilidade jurisdicional⁶³.

Deve-se respeitar a independência jurídica das instâncias inferiores, e, deste modo, os Tribunais só podem confirmar, modificar ou anular as sentenças, quando procederem de recursos regularmente interpostos conforme os ditames legais. Com a devida interposição, os tribunais estarão exercendo sua atividade estabelecida na regra do duplo grau de jurisdição, não interferindo nem retirando a independência jurídica dos órgãos de primeira instância.

⁵⁹ Na legislação anterior (CPC 1973), as causas de suspeição e impedimento estavam previstas entre os artigos 134 à 138. Contudo, na legislação atual, (CPC 2015) os artigos que disciplinam estas situações se encontram entre os artigos 144 e 148.

⁶⁰ Esta previsão estava positivada no antigo CPC como: No julgamento da lide caber-lhe-á aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito (art. 126).

⁶¹ Em casos de invalidade do próprio processo ou de carência de ação deverá o juiz extinguir o processo sem julgamento de mérito.

⁶² MARQUES, José Frederico. **Instituições de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1966. v. 1. p. 134.

⁶³ Essa diferenciação é pertinente, vez que posteriormente observaremos que, quando se tratar de atividade administrativa, via de regra, o superior hierárquico pode determinar a conduta de seu subordinado no exercício de seu mister. De acordo com Ruy Cirne Lima, tratando da estrutura hierárquica da administração “[...] encontram lugar os órgãos de manifestação da vontade estatal, multiplicados ao influxo da desconcentração administrativa. Nesta hipótese, a subordinação hierárquica, as mais das vezes, antes se estabelece entre os atos, do que entre os indivíduos: -o inferior delibera validamente; o superior, porém, poderá cassar-lhe a deliberação. [...] A devolução ao superior hierárquico do conhecimento do ato administrativo, praticado pelo subalterno, opera-se por intermédio do recurso hierárquico, ou da avocação. Ao inverso do recurso hierárquico, que é iniciativa da parte ou do funcionário subalterno, a avocação é de iniciativa do superior.” (LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1939. p. 147).

Hodiernamente, nos países em que existe uma estrutura jurídica consolidada, a jurisdição abrange a totalidade dos feitos, quase sempre tendo por afastadas as “[...] jurisdições baroniais (próprias de regimes feudais), as jurisdições eclesiásticas”⁶⁴ assim como, outrossim a interferência de jurisdições estrangeiras. Nesse sentido, seguindo a regra da jurisdição una, a maior parte dos Estados contemporâneos possui uma única corte jurisdicional com um sistema de hierarquias.

Em nosso ordenamento jurídico, estabeleceu-se o princípio constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional⁶⁵. Por este princípio não se admite exceções, ou mesmo não abarca exigência de prévio esgotamento das vias do contencioso administrativo. Porém, em relação ao contencioso administrativo, a Constituição da República Federativa do Brasil abre uma exceção, considerada legítima por se encontrar prevista em seu próprio texto. A única exceção é feita à Justiça Desportiva, que terá as ações, a ela concernentes, levadas ao Judiciário, somente após se esgotarem, seguindo o texto do artigo 217, §§ 1º e 2º da Magna Carta.

3.6 A coisa julgada

Um dos atributos específicos da jurisdição é, justamente, a autoridade de “coisa julgada material”. Pela sentença com trânsito em julgado, ou seja, esgotados os recursos e findos os prazos para uma possível modificação da decisão judicial, esta far-se-á coisa julgada formal. Portanto, não poderá mais ser modificada, pois não poderá ser combatida dentro do processo.

Além disso, por regra, as sentenças de mérito adquirem a autoridade de coisa julgada material, significa que sua eficácia se projeta para fora do processo em que foi proferida. Como resultado tornam-se imutáveis os efeitos da sentença, ou seja, quando uma sentença transita em julgado materialmente, as partes e seus sucessores não mais poderão discutir ou reclamar, em novo processo, pelo “bem da vida” conferido pela sentença ou denegado por esta. Destarte, tem-se por característica da atividade jurisdicional a eficácia vinculativa plena, que somente ela pode produzir.

Em contrapartida, as decisões administrativas, mesmo quando emanadas das autoridades de maior hierarquia, não adquirem a característica de imutabilidade. Pois a matéria, se alegada lesão a direito individual ou coletivo, poderá ser objeto de reexame pelo Poder Judiciário, cabendo a este dar a última palavra.

⁶⁴ CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 39.

⁶⁵ O princípio em tela possui capítulo próprio a ser abordado à frente, assim, não se esgotará da matéria nesta exposição inicial.

Já para Athos Gusmão Carneiro:

[...] se é verdade que só a atividade jurisdicional é capaz de produzir a eficácia vinculativa plena, tal princípio não nega caráter jurisdicional a atividade do juiz, como no processo de execução propriamente dito, ou no processo cautelar, que não conduzem a tal eficácia; aliás, a própria sentença que põe fim ao processo sem julgamento de mérito também produz coisa julgada formal.⁶⁶

Portanto, mesmo o caráter jurisdicional do juiz não garante que, em todas atividades, terá força latente para produzir determinados efeitos. Ainda, a sentença que põe fim ao processo sem julgar o mérito faz coisa julgada formal, impossibilitando a modificação desta, mas, tendo sua eficácia limitada ao processo em que foi proferida, assim como no processo de execução ou processo cautelar.

3.7 Tribunal de Contas e Jurisdição Anômala

Ex positis, firmados estão os parâmetros da jurisdição e suas possíveis interpretações, conforme analisadas suas características. Contudo, existem jurisdições que não seguem os padrões acima mencionados, ou seja, são exceções que constam do texto constitucional e que seguem outras formas.

Dentre as possibilidades de jurisdições anômalas, temos o Tribunal Marítimo, o Processo de Impeachment e o Tribunal de Contas.⁶⁷ A Constituição admite somente para os dois últimos a capacidade anômala de “jurisdição” por órgãos alheios ao Poder Judiciário.

Nos ensinamentos de José Cretella Júnior, é o Tribunal de Contas, órgão colegiado, “preposto do Poder Legislativo, encarregado da fiscalização do orçamento⁶⁸”, composto, na esfera federal o Tribunal de Contas da União (TCU), por nove ministros. Estes possuem as mesmas prerrogativas e garantias dos ministros do Superior Tribunal de Justiça, conforme estabelece artigo 73, § 3º da Constituição Federal.

Outrossim, para Hely Lopes Meirelles, o tribunal de contas:

[...] tem uma posição singular na Administração brasileira, pois está instituído constitucionalmente como órgão auxiliar do Poder Legislativo (art.71), mas desempenha atribuições jurisdicionais administrativas, relacionadas com a fiscalização da execução orçamentária, com a aplicação dos dinheiros públicos, com a legalidade dos contratos, aposentadorias e pensões.⁶⁹

⁶⁶ CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 40.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ CRETELLA JUNIOR, José. **Dicionário de direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 522.

⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 661.

Como órgão estabelecido na Lei Maior do Estado Brasileiro, o Tribunal de Contas se destaca como auxiliar do Poder Legislativo no controle externo. Contudo, também exercem os tribunais, diversas e distintas atribuições jurisdicionais.

Contudo, é preciso destacar que, inicialmente, as atribuições do Tribunal de Contas são de natureza administrativa. Mas, como exposto, ele julga as contas dos administradores e dos responsáveis por dinheiros, valores ou bens públicos.

O julgamento, nestes casos, realizado pelo Tribunal de Contas, deve se impor ao Poder Judiciário em relação à matéria contábil, sobre a regularidade ou não das contas. Conforme preceitua Pontes de Miranda, “[...] não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz as rejulgue depois.”⁷⁰

Portanto, não cabe ao Poder Judiciário reexaminar o “mérito contábil” desfazendo a apuração e parecer do Tribunal de Contas, vez que, nem mesmo possui meios técnicos para discordar, tendo que, assim, caso o pretendesse, buscar perito para desconstituir a decisão, título executivo extrajudicial, conferido. Assim, também, “[...] o julgado do tribunal de contas constitui prejudicial no juízo penal, como apuração da qual o juiz não se pode afastar, de elemento de fato necessário à tipicidade do crime.”⁷¹

Nesta senda, a 1º Turma do Superior Tribunal de Justiça, em seu julgamento, afirmou que o Poder Judiciário não possui competência para rever as decisões exaradas pelo Tribunal de Contas, no Estado de Goiás, no que concerne à exame de contas. Assim, ficou estabelecido que não compete ao STJ “[...] analisar a motivação da imputação do débito e a ilegalidade da Resolução de Câmara de Vereadores, que autoriza pagamentos a maior realizados pelo Presidente da Câmara.”⁷²

Já a 2ª Turma do STJ, em ação civil por ato de improbidade, considerou possível o reexame das contas do Poder Público, pelo Poder Judiciário, sob a ótica da legalidade, mesmo que já aprovadas pelo Tribunal de Contas:

As contas do poder público e os contratos administrativos são examinados pelos Tribunais de Contas sob a ótica do acerto ou desacerto administrativo, por ser a Corte de Contas órgão integrante do Poder legislativo, auxiliando-o no controle externo. O controle externo não exime o Poder Judiciário de examinar as contas e os contratos sob a ótica da legalidade.⁷³

⁷⁰ MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Boffoni, 1947. v. 2. p. 95.

⁷¹ CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 42.

⁷² STJ - RMS 12.487- GO, rel. Min. Francisco Falcão, ac. De 22-5-2001, RSTJ, 159; 116.

⁷³ STJ - REsp 593.522, 2ª Turma, rel. Min. Eliana Calmon, j. 27-11-2007.

Neste sentido, ao tratar da análise sobre a legalidade, a decisão do Tribunal de Contas, também pode passar pelo exame do poder judiciário, vez que, mesmo o órgão ao qual pertence, Legislativo, se encontra sujeito ao controle dos seus atos pelo Poder Judiciário.

Admitindo a inafastabilidade do controle jurisdicional em relação às decisões dos Tribunais de Contas, a revisão judicial deverá ser feita com zelo e cautela, não implicando apenas a substituição dos critérios adotados pelo Juiz do Tribunal de Contas pelos adotados pelo Juiz representante do Poder Judiciário, vez que seguindo lógica contrária considerar-se-ia o Tribunal de Contas como uma, nova instância, inferior ao primeiro grau do Poder Judiciário, situação que não encontra arrimo no texto constitucional.

Neste sentido, no julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos, a competência é exclusiva dos Tribunais de Contas, exceto quando se tratar de nulidade por irregularidade formal grave.

O Supremo Tribunal Federal decidiu, com remissão ao MS23.665-DF (DJU, 20 set. 2002), que o Tribunal de Contas não pode desconhecer a autoridade da coisa julgada: “[...] se a decisão judicial se baseou em premissas errôneas, deve ser ela desconstituída por meio de ação rescisória, e não mediante deliberação do TCU.”⁷⁴ Deste modo, deferido mandado de segurança contra o ato do TCU que, contrariando decisão judicial, determinara a suspensão do pagamento de vantagem pessoal de servidores públicos.

Os Tribunais de Contas possuem capacidade judiciária para estar em juízo na defesa de suas prerrogativas, deste modo podem, inclusive, figurar no polo passivo de ação de mandado de segurança. Porém, estes tribunais, não são pessoas jurídicas, não sendo, portanto, titulares de direitos, e, são parte integrante da estrutura da União, dos Estados e, excepcionalmente, dos Municípios.

Destarte, o Tribunal de Contas não é parte legítima para figurar como réu nas ações que visem desconstituir ato de sua competência. Conforme jurisprudência do STJ:

Não é jurídico, nem legal, cometer-se aos conselhos de contas a legitimidade para defender, em juízo, ativa ou passivamente, as suas decisões, mas as suas prerrogativas. [...] Órgãos da natureza dos Tribunais de Contas só podem residir em juízo (e consequentemente recorrer) nas lides internas, em confronto com outros órgãos ou com Poderes do Estado e no momento em que algum destes lhes retire prerrogativas ou lhes afronte direitos que lhes são próprios, porque indesjuntáveis de seus constitucionais.⁷⁵

⁷⁴ STF - MS 23.758, rel. Min. Moreira Alves, j. 27-3-2003, Informativo do STF, n. 302, mar. 2003.

⁷⁵ STJ - 1ª Turma, REsp 121.053, rel. Min. Demócrito Reinaldo, j. 18-9-1997.

Encerra-se com esse julgamento o debate inicial acerca da jurisdição e dos Tribunais de Contas.

3.8 Diferenciação entre ato jurisdicional e ato administrativo

Inicialmente, importante estabelecer que o tema em comento não é de fácil apresentação. Conforme observa-se, não é possível estabelecer a definição desses atos, tão somente observando quem os praticou, vez que os juízes também podem praticar atos administrativos, quer seja nos processos quer seja na atuação na gestão do poder judiciário, de forma excepcional.⁷⁶

Nesta senda, para se encontrar a diferenciação deve-se conjugar diversos critérios de ordem objetiva. Nesse sentido, a atividade jurisdicional depende, por regra, de iniciativa da parte, com a propositura da ação, enquanto a atividade administrativa age, em geral, de ofício. A atividade jurisdicional tem por objetivo e finalidade a aplicação da lei, enquanto a administração deve agir de acordo com a lei, aplicando-a em busca do bem comum. De outro modo, a atividade jurisdicional pressupõe a existência de uma lide, e de modo diverso, a administração independe da existência de lides, mas visa a satisfazer as necessidades individuais e coletivas. A atividade jurisdicional se reveste do caráter de atividade de substituição, atua processualmente conforme as partes no contraditório exarando por fim, um ato de composição da lide com autoridade de coisa julgada, de efeitos, em regra, imutáveis. Já a administração é atividade originária, que trabalha com ritos previstos em leis e suas decisões possuem efeitos apenas em âmbito administrativo, estando sujeitas ao reexame pelo judiciário em relação a sua legalidade.⁷⁷

Após apresentar, resumidamente, as principais diferenciações, certo é que a de maior destaque, para este estudo, é a observada em relação a definitividade dos atos. Assim, enquanto os atos administrativos não possuem essa característica, os atos jurisdicionais a têm.

3.9 Contencioso administrativo - Unidade e Dualidade de Jurisdição

Duas são as formas tradicionais de jurisdição empregadas nos dias atuais, naqueles em que há o sistema da unidade da jurisdição, chamado, também, de sistema inglês⁷⁸, impõe-se como regra plena o monopólio da jurisdição pelo Poder Judiciário.

⁷⁶ Conforme competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 96, incisos I e II.

⁷⁷ CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 51.

⁷⁸ Esse sistema é utilizado nos EUA, nos países latino-americanos e em outros países influenciados culturalmente pela Inglaterra.

Já no Sistema Francês, ou sistema em que há dualidade da jurisdição, são apreciados por órgão específico os litígios que, por regra, tratem de atividades e serviços públicos em que for parte a administração ou suas autarquias. Estes órgãos são, também, tribunais mas que, ao invés de compor o quadro do Poder Judiciário, compõem a estrutura do Poder Executivo.

Nesta senda, esses tribunais possuem o condão de decidir com eficácia vinculativa plena, e, possuindo caráter definitivo, ou seja, as decisões destes tribunais transitam materialmente em julgado, não podendo o Poder Judiciário reexaminar a questão. Neste sentido, esses tribunais aos moldes do Sistema Francês, exercem jurisdição, podendo, portanto, serem chamados de Tribunais Administrativos vez que exercem a função de contencioso administrativo de forma exata.⁷⁹

Assim, o Contencioso Administrativo, na França, possui internamente órgão chamado Conselho de Estado que é considerado órgão de cúpula, enquanto em sua base estariam as Cortes Administrativas de Apelação, “[...] criadas pela Lei de 31 de dezembro de 1987, e os ‘tribunais administrativos’, criados em 1953.”⁸⁰

Graças aos altos níveis das decisões proferidas, seus juízes ganharam grande prestígio, o que ocasionou uma virtual independência que faz com que exerçam a jurisdição como se fossem um segundo Judiciário. Outrossim, na França, geralmente não se qualificam o Judiciário como um Poder, o que demonstra a quase completa igualdade entre as instituições julgadoras.

Ainda, na França, quando ocorrer conflito de competência entre os tribunais judiciais e os administrativos, este será resolvido pelo Tribunal dos Conflitos.

Nos ensinamentos de Athos Gusmão Carneiro⁸¹, “[...] nos países do Leste europeu (antes de orientação marxista), ao lado do Poder Judiciário, existiam órgãos de arbitramento para dirimir as lides entre as empresas estatais, ou entre essas e os particulares.”

Contudo, no Brasil não existe contencioso administrativo propriamente dito, ou seja, não existe jurisdição administrativa, pois vigora o princípio da unidade da jurisdição, assentado, conforme já observado, no artigo 5º inciso XXXV da Constituição Federal, que estabelece a inafastabilidade do Poder Jurisdicional. Destarte, por conta dessa diferença do ordenamento

⁷⁹ CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 66.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid., p. 80.

brasileiro para com os demais, ocorre que a expressão processo administrativo terá significado diferente do entendimento adotado pelos países que possuem a dualidade de jurisdição.⁸²

A unidade de jurisdição, como se pode perceber, é considerada função inerente à soberania do Estado, ou seja, a jurisdição como poder dever de administrar a justiça possui característica de unicidade em solo brasileiro, sendo portanto, uma⁸³ e homogênea, independentemente da natureza jurídica dos conflitos que venha a elucidar.⁸⁴

3.10 A Natureza Jurídica do Tribunal de Contas e de suas decisões em função “judicante”

Inicialmente, há que se destacar que a discussão remonta à origem dos Tribunais, em 1890. Desde o início, imprecisa é a identificação da natureza jurídica do Tribunal em estudo. Nesse sentido, lembrando as palavras de Rui Barbosa, assevera Osvaldo Rodrigues de Souza, que a instituição seria:

Um corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, não pertencendo, portanto, nem a uma, nem a outra, mas colocado em posição autônoma, com atribuição de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças.⁸⁵

Essa primeira definição, por si só, já bastaria para criar dúvidas e suscitar o debate vindouro entre as doutrinas. Na obra Gualazzi, vê-se o posicionamento de diversos juristas, de diferentes tempos, acerca do tema, dentre eles em 1865 o Visconde do Uruguay, seguido pelo supracitado Rui Barbosa, e, passando por Mário Masagão, Castro Nunes, Themístocles Brandão Cavalcanti, Alfredo Buzaid, Celso Antônio Bandeira de Mello, Michel Temer, José

⁸² Conforme ensinamento de Miguel Seabra Fagundes: “[...] no capítulo ‘Dos direitos e das garantias individuais’, vem expresso que “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”, e tanto vale afirmar que todas as causas contra pessoas jurídicas de direito público, não reservadas à jurisdição dos juízos e cortes federais, se compreendem na das justiças dos Estados. Não há, dessarte, margem para controvérsia sobre a possibilidade de uma jurisdição exclusivamente administrativa. [...] Não há, portanto, lugar para tribunais administrativos com função contenciosa. A existência de uma jurisdição administrativa, além de contrária à tradição do direito Brasileiro, é vedada pela expressa letra Constitucional. Seria mister reforma da Constituição para instituí-la.” (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 8. ed. atual. por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 162-165.)

⁸³ De acordo com Cândido Rangel Dinamarco: “[...] sendo uma como expressão do poder estatal, que é uno e não comporta divisões, a rigor a jurisdição não seria suscetível de classificação em espécies.” Muito embora, para o autor se justifiquem as classificações de jurisdições por espécies “[...] pela utilidade didática de que são portadoras e por serem elementos úteis para o entendimento de uma série de problemas processuais, como competência, graus de jurisdição, poderes decisórios mais amplos do juiz em certos casos, etc.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Malheiros, 2001. v. 1. p. 122).

⁸⁴ MARQUES, José Frederico. **Instituições de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1966. v. 1. p. 136.

⁸⁵ SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. **A força das decisões do Tribunal de Contas**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1998. p. 7-8.

Cretella Junior e por fim Hely Lopes Meirelles, já em meados de 1987.⁸⁶ Muitos outros autores se debruçaram no estudo deste tema, contudo não poder-se-ia lembrar da totalidade.

Importante lembrar que não é novidade, na doutrina pátria, o debate e as posições controvertidas acerca da natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas. Destarte, também, crê-se que a origem do conflito de entendimentos se deu com o Decreto nº 392 de 8 de outubro de 1896⁸⁷, que trazia em seu bojo, como competências do Tribunal em comento, as possibilidades de atuação do Tribunal de Contas como fiscal da administração e, ao mesmo passo, exerceria função de Tribunal de Justiça com jurisdição⁸⁸ contenciosa e graciosa com a função de julgar as contas.

Nesse ínterim, ao estabelecer que o Tribunal de Contas funcionaria como Tribunal de Justiça, trazendo os vocábulos “julgar” e “jurisdição”, bem como no artigo 2º prenunciando que agindo como Tribunal de Justiça, suas decisões seriam definitivas e com força de sentença judicial, houve motivos de sobra para se crer que o Tribunal de Contas passaria a ter função jurisdicional.

Por óbvio, muitos doutrinadores entendem que a atuação do Tribunal de Contas se caracteriza como o exercício de uma função jurisdicional. Dentre os autores estudados, Roberto Rosas fora escolhido como o de posicionamento mais extremado em relação ao Tribunal. Para este autor, a natureza judicante das decisões do Tribunal de Contas se encontraria quando da apreciação das contas dos responsáveis por dinheiro público ou, ainda, quando exerce-se a competência de apreciação dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões.⁸⁹

Nesse sentido, observa o autor:

A constituição de 1967, nemine discrepante, conferiu ao Tribunal de Contas função jurisdicional, desde a fixação de sua jurisdição em todo o território nacional, ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (artigo. 71, §1º, CF); o julgamento da regularidade das contas dos administradores (artigo. 71, §4º); a ilegalidade de qualquer despesa (artigo. 73, § 5º, da CF); a ilegalidade das concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões (artigo.73, §8º, da CF).
[...]. A constituição e o Decreto-lei nº199, outras leis esparsas, inclusive a jurisprudência, atribuem ao Tribunal de Contas Função Jurisdicional no

⁸⁶ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992. p. 174-185.

⁸⁷ SEMER, Márcia Maria Barreto Fernandes. **Competências constitucionais do tribunal de contas**. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. p. 15.

⁸⁸ Art. 2º O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e as matérias sujeitas à sua competência; abrange todos os responsáveis por dinheiros, valores e material pertencentes à República, ainda mesmo que residam fóra do país. Agindo, como Tribunal da Justiça, as suas decisões definitivas tem força de sentença judicial. § 1º Funciona o Tribunal de Contas: 1) Como fiscal da administração financeira; 2) **Como Tribunal de Justiça com jurisdição contenciosa e graciosa**. (grifo nosso).

⁸⁹ ROSAS, Roberto. A função jurisdicional do Tribunal de Contas. **RDA: Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 93, p. 430-437, 1969.

exercício de seus atos privativos desde a adoção do sistema de controle orçamentário por um órgão colegiado, de feição judiciária até a *res judicata* em suas decisões.⁹⁰

Para Roberto Rosas, restava claro o papel do Tribunal de Contas em função jurisdicional, e, corroborando com ele, Pontes de Miranda observava que a função “julgar” supramencionada era notória no texto constitucional desde 1934.

Em seu entendimento, não seria razoável que o Tribunal de Contas julgasse para que, depois, um magistrado “re-julgasse⁹¹” num absurdo bis in idem. Destarte “Tal jurisdição exclui a intromissão de qualquer juiz na apreciação da situação em que se acham ex hypothese, os responsáveis para com a Fazenda Pública.”⁹²

Todavia, Pontes de Miranda expõe esse entendimento somente em relação à análise das contas dos responsáveis pela administração de dinheiro ou de outros bens e valores públicos. Quando da apreciação dos contratos, aposentadorias, reformas e pensão, seu entendimento fazia ressalva quanto à natureza administrativa da decisão. Assim, em suas palavras, “[...] a atribuição do julgamento da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões é somente para eficácia administrativa. A inconstitucionalidade ou ilegalidade pode ser levada à apreciação do Poder Judiciário.”⁹³

Na mesma senda do autor anterior, Themístocles Brandão Cavalcanti anotava que “[...] não haveria motivos para afastar a função jurisdicional do Tribunal de Contas em alguns casos, alegando a inexistência de unidade jurisdicional em decorrência da criação da Justiça do Trabalho.”⁹⁴

Ainda seria possível questionar o posicionamento de Pontes de Miranda quanto sua ressalva, vez que “[...] se em ambas as situações há ‘julgamento’, não haveria motivo para a distinção.”⁹⁵

Ao analisar a Constituição de 1946, Seabra Fagundes, optou pelo entendimento de que mesmo o Tribunal de Contas não pertencendo ou integrando a estrutura do Poder judiciário, ter-se-ia atribuído a ele função julgadora, que se externaria em “[...] investi-lo no

⁹⁰ ROSAS, Roberto. A função jurisdicional do Tribunal de Contas. **RDA: Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 93, p. 432, 1969.

⁹¹ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 24.

⁹² MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Boffoni, 1947. v. 2. p. 95.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **A Constituição Federal comentada**. Rio de Janeiro: José Kofino, 1956. v. 2. p. 200.

⁹⁵ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 25.

parcial exercício da função judicante”⁹⁶, o que obstaría o reexame de suas decisões mesmo em sede jurisdicional.

O autor segue o mesmo entendimento de Pontes de Miranda em relação a não haver caráter jurisdicional nas análises de contratos, concessões de aposentadoria, reforma e pensões, considerando que seriam atividades de caráter, somente, administrativo.

As possibilidades elencadas seriam possíveis caso houvessem adotado, no sistema pátrio, a tese defendida por Ives Gandra da Silva Martins, nas palavras deste:

Há anos venho defendendo a tese de que o Tribunal de Contas deveria compor o Poder Judiciário e não o Poder legislativo, passando, portanto, a ser um autêntico Poder Responsabilizador. Em meu livro Roteiro para uma Constituição, defendi a ideia de que o Poder judiciário deveria possuir três vertentes. Uma de administração da Justiça, com duplo grau de jurisdição. Outra de preservação da Constituição, atribuindo-se tal poder a uma Corte Constitucional. E uma terceira de responsabilização da administração Pública, a ser exercida pelo Tribunal de Contas, cujos cargos haveriam de ter provimento inicial nos moldes de carreira judiciária.⁹⁷

Destarte, não houve adoção constitucional em sintonia com a tese supracitada, o livro do autor acima mencionado, Roteiro para uma Constituição, edição de 1987, não fora considerado quando da composição da Magna Carta de 1988 e, nesse sentido, algumas dificuldades daí advém.

Contudo, ao tratarmos dos posicionamentos acima em relação ao sistema adotado na Constituição de 1988, percebe-se a existência de dois argumentos contrários. O primeiro diz respeito ao termo julgar⁹⁸, que, não significa, obrigatoriamente, o exercício de uma atividade jurisdicional. Nesse sentido, corrobora-se a existência dos Conselhos de Contribuintes que, a seu modo, julgam e, nem por isso, tratar-se-ia de exercício de função jurisdicional.

Na mesma esteira, vê-se, pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, o controle realizado pelo Poder Judiciário jamais poderá ser afastado, constando expressamente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 5º⁹⁹, inciso XXXV.

Outrossim, caso o Tribunal de Contas ultrapasse seus limites, indo além de suas competências, o controle realizado pelo Poder judiciário estaria apto a averiguar as ilegalidades.

⁹⁶ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 8. ed. atual. por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p.157-158.

⁹⁷ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 4. t. 2. p. 14.

⁹⁸ O termo advém do latim “judicare” possuindo como significados decidir como juiz ou árbitro, mas, também, significando supor, imaginar, conjecturar, e, ainda, formar opinião sobre e avaliar.

⁹⁹ Constituição Federal de 1988, artigo 5º - XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Neste sentido, Gualazzi, averiguou que entre os pensamentos doutrinários apresentados, a maior parte, reconheceu os seguintes atributos, como essenciais, ao Tribunal de Contas:

a) autonomia funcional; b) colegialidade; c) natureza administrativa; d) funções administrativas; e) edição de atos administrativos; f) realização de atividades administrativas; g) perfil de corporação administrativa autônoma, que verifica e julga, mas não exerce jurisdição, privada do Poder judiciário.¹⁰⁰

O Tribunal de Contas, para este autor, seria um órgão “Administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, em face dos três Poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional.”¹⁰¹

Por outro lado, outros autores entendem ser difícil a apreensão da natureza Jurídica do Tribunal de Contas, pertencendo aos órgãos constitucionais autônomos¹⁰², estando situado entre ou ao lado das esferas de poder.¹⁰³ De outra monta, Jair Lima, entende que os Tribunais de Contas “[...] são órgãos autônomos, cuja jurisdição e competência advém diretamente do texto constitucional, mas que exercem tanto funções jurisdicionais propriamente ditas quanto funções meramente administrativas.”¹⁰⁴

¹⁰⁰ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992. p. 185-186.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 187.

¹⁰² Em lição de Diogo Figueiredo Moreira Neto, observa-se a adequação do Tribunal de Contas como órgão Constitucionalmente autônomo: “Com efeito, além de ser formalmente órgão de matriz constitucional, do mesmo modo, materialmente, ostenta todas as condições requeridas na classificação de SPAGNA MUSSO, a saber. Primeiro, a de ser órgão constitucional subordinante, uma vez que lhe são cometidas doze funções constitucionais (art. 71 e § 2º) que permitem evidenciar relações de supraordinação em face às funções de outros órgãos ou de conjuntos orgânicos do Estado independentes. Segundo, a de ser órgão constitucional essencial, por desempenhar funções políticas, assim entendidas as que são expressões imediatas da soberania (art. 73. I, c/c art. 70, *caput*), uma vez que: 1) –aprecia a legitimidade e não apenas a legalidade das contas (art. 71, I e II); 2) –julga as contas de administradores públicos, com exceção das contas do Chefe do Poder Executivo (art. 71, II); 3) fiscaliza aplicações de recursos repassados pela União aos demais entes da Federação (art. 71, VI); 4) – aplica sanções pecuniárias a agentes financeiros (art. 71 VIII); 5) – susta a execução de atos financeiramente impugnados de todos os Poderes (art. 71, X); e 6) – decide a respeito de contratos se o Poder Legislativo não tomar medidas a respeito depois de provocado (art. 71, §§ 1º e 2º). Terceiro, por ser órgão garantidor dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito, ou seja, porque exerce funções indispensáveis ao funcionamento dos princípios republicano e democrático, no tocante a um dos mais delicados aspectos de qualquer complexo juspolítico, que é, desde a Magna Carta, a gestão fiscal, como a disposição político-administrativa dos recursos retirados impositivamente dos contribuintes.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. **RERE**: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n. 4, p. 20-21, dez. 2005/jan./fev. 2006). Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-4-DEZEMBRO-2005-DIOGO.pdf>>. Acesso em: 2016).

¹⁰³ GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 65

¹⁰⁴ SANTOS, Jair Lima. **Tribunal de Contas da União & controles estatal e social da administração pública**. Curitiba: Juruá, 2003. p. 63.

Contudo, para Celso Antônio Bandeira de Mello:

Nenhuma dúvida se propõe quanto ao fato de que o Tribunal de Contas é alheio ao bloco orgânico formador do Poder Executivo e à unidade orgânica componente do Judiciário, inobstante seja certo que é com relação a este último que a Lei Magna se propôs a estabelecer vínculos retributivos para seus membros de cúpula.¹⁰⁵

Portanto, tem-se o entendimento de que os Tribunais de Contas foram delineados constitucionalmente como conjuntos autônomos, não se encontrando incluso em qualquer dos três poderes.¹⁰⁶

Todavia, ainda é muito comum a percepção do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, discussão mais uma vez oriunda do vocábulo Constitucional empregado em 1988, que acarreta a ideia de subordinação. Destarte, não se pode confundir a sua função com a natureza do órgão, vez que sua função é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração auxiliando o Poder que em última instância será o responsável pela fiscalização.

Para Medauar “[...] se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado de estrutura de qualquer dos três poderes.¹⁰⁷ O Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.”¹⁰⁸

Ao tratar do exercício do controle externo, José Afonso¹⁰⁹, demonstra que a atuação nesta seara é realizada pelo Poder Legislativo, que é órgão de natureza política, e, em decorrência disto é inegável o teor político das decisões deste. Assim este “desconforto” será amenizado pelo exercício das funções do Tribunal de Contas que é órgão eminentemente técnico.

Ante ao exposto, observa-se que os Tribunais de Contas componentes do sistema Brasileiro exercem suas funções de maneira independente, em especial quando de suas decisões “judicantes” de mérito. Deste modo são desvinculados dos demais poderes não sendo subordinados em ordem hierárquica, o que é corroborado por sua posição de órgão autônomo reconhecido no texto constitucional.

¹⁰⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 63.

¹⁰⁶ Ibid., p. 64.

¹⁰⁷ No entendimento de Castro Nunes o Tribunal de Contas: “[...] é um instituto **sui generis**, posto de permeio entre os Poderes políticos da nação, o Legislativo e o Executivo, sem sujeição, porém, a qualquer deles.” (NUNES, Castro. **Teoria e prática do poder judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1943. p. 25).

¹⁰⁸ MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014. p. 142.

¹⁰⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 738.

Nesse sentido, é possível reconhecer que apesar de o Tribunal de Contas dispor de elementos suficientes para considerá-lo como um bloco orgânico, nos moldes dos três poderes clássicos, não fora percebido desta forma e com tal nomenclatura. Não existindo dúvidas de que não compõe, mormente, a estrutura dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. Ou seja, é um órgão de controle que funciona externamente, de forma desvinculada e sem subordinação, em relação aos aspectos administrativo-financeiros dos três poderes instituídos.

Todavia, esclarecida a passagem acima, há que se observar a natureza jurídica das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, em sede de processo administrativo. Neste sentido, Eduardo Lobo Botelho Gualazzi¹¹⁰ argumenta que, o Tribunal de Contas, caso emita um “veredito administrativo”, não exerce, uma jurisdição em seu aspecto *stricto sensu*, sendo essa, privativa do Poder Judiciário, apesar de defender que a manifestação daquele seja definitiva, invocando a lição de José Luiz de Anhaia Mello¹¹¹:

[...] de fato, de nada adianta um corpo de auditores a fazer exames de contabilidade, a acompanhar a execução orçamentária, a visar balanços e balancetes, se esses procedimentos meramente instrutivos e interlocutórios não ensejam por parte do Tribunal uma decisão definitiva e operante.

Portanto, observa-se a necessidade de uma definição acerca dos procedimentos exercitados pelos Tribunais de Contas, em âmbito administrativo. Não obstante a esse entendimento, para outros autores se trata de uma atuação com caráter político, conforme Oswaldo Aranha Bandeira de Mello¹¹² que asseverava que “[...] o Tribunal de Contas é órgão administrativo e não judicante, sua denominação de Tribunal e a expressão ‘julgar’, ambas são equivocadas. [...]. Apura fatos. Ora, apurar fatos não é julgar.”

Defendendo a mesma linha de raciocínio do autor supracitado, José Cretella Junior¹¹³, assevera que, conforme seu entendimento, só teria condições de sustentar que a decisão do Tribunal de Contas teria natureza jurisdicional, aqueles capazes de confundir administração com jurisdição e função administrativa com função jurisdicional. Também, este

¹¹⁰ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992. p. 203.

¹¹¹ MELLO, José Luiz de Anhaia. Considerações jurídico-constitucionais sobre os Tribunais de Contas. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. (Doutrinas essenciais, v. 4). p. 1181.

¹¹² MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 2. p. 172.

¹¹³ CRETELLA JUNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 631, p. 14, maio 1988.

doutrinador esclarece que o Tribunal de Contas não julga e não integra o Poder Judiciário e, todas as suas funções, sem exceção, são tipicamente administrativas.¹¹⁴

Mas, de outro modo, é de se destacar que as dúvidas trazidas à baila são fruto de correto receio por parte dos juristas, vez que “[...] se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo.”¹¹⁵

Diversos autores trazem posicionamentos sobre o tema e, como antes observado, trazem fundamentações para seus posicionamentos, que por vezes, acabam por dificultar ainda mais o esclarecimento da temática.

Ao tratar da possibilidade de exercício de função jurisdicional pelo Tribunal de Contas, José Cretella Junior assevera que quando a Constituição Federal:

[...] art.72, diz que o Tribunal de Contas, com sede no Distrito Federal, tem *jurisdição* em todo o País, a aludida "jurisdição" quer dizer "competência administrativa", mas o constituinte anônimo, empregando às Cortes administrativas o vocábulo técnico da terminologia processual em acepção vulgar, concorreu para que os adeptos da colocação contrária à nossa se apegassem a mais esse argumento acidental, para alinhá-lo em defesa da tese que sustentam. Em síntese, toda uma série de traços externos, de "aparência", epidérmicos, é que tem levado os estudiosos a outorgar aos Tribunais de Contas a função jurisdicional, quando esta, no Brasil, em que não há o contencioso administrativo, mas onde impera o princípio da *una lex, una jurisdictio*, é privativa do Poder Judiciário, cuja missão específica é a de aplicar contenciosamente a lei ao caso concreto, dirimindo controvérsias entre partes, dando, afinal, a razão a quem a tem, ou seja, concretizando ao vencedor a entrega da prestação jurisdicional.¹¹⁶

Contudo, muito embora tenha-se notado o embasamento do autor em tela, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹¹⁷ nos apresenta entendimento diverso. Segundo este, em conclusões assevera:

O exercício da função de julgar não é restrito ao poder judiciário. Os tribunais de contas possuem a competência constitucional de julgar contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Os termos *juízo*, *jurisdição* e *judicatura*, utilizados na Constituição Brasileira em relação aos tribunais de contas, não podem ter

¹¹⁴ CRETELLA JUNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 631, p. 14, maio 1988.

¹¹⁵ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 8. ed. atual. por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 170.

¹¹⁶ CRETELLA JUNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 631, p. 22, maio 1988. (grifo do autor).

¹¹⁷ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 209.

outro significado que não corresponda ao exercício da jurisdição, o qual só é efetivo se produzir coisa julgada;

.A melhor doutrina e jurisprudência dos tribunais superiores admite pacificamente que as decisões dos tribunais de contas, quando adotadas em decorrência da matéria que o constituinte estabeleceu na competência de julgar, não podem ser revistas quanto ao mérito;

.Também por força da Constituição, os tribunais de contas têm jurisdição, conforme simples leitura comparativa entre o art. 73, *caput* em confronto com o parágrafo único do art. 92, ambos da Constituição Federal; [...].

Com base nessas contribuições, ter-se-á, portanto, a conclusão de que os atos praticados pelos Tribunais de Contas são de natureza administrativa, inclusive suas decisões, enquanto nos mantemos posicionados em relação ao seu exercício de jurisdição anômala lhe atribuída constitucionalmente.

E, para finalizar, também é importante destacar que as decisões dos Tribunais de Contas, emanadas do julgamento de contas dos administradores públicos e demais responsáveis, terá eficácia de título executivo, de acordo com o estabelecido na Constituição Federal, artigo 71, § 3º.

3.11 O Tribunal de Contas e sua atuação no direito brasileiro

Conforme já observado, a Carta Constitucional de 1988 enumera diversas funções ao Tribunal em comento. Nesta senda, exerce o Tribunal função de emissão de pareceres, ao mesmo passo que exerce função de julgador.

Como já relatado, a função de julgamento se da em esfera administrativa, e, ambas as formas de atuação mencionadas, acima, possuem particularidades e limites próprios.

3.11.1 O Tribunal de Contas como Emissor de parecer

Primeiramente, a emissão de parecer pode ser considerada como forma inicial de atuação do Tribunal de Contas. Esse parecer, como é sabido, deverá ser encaminhado e submetido ao Poder Legislativo competente.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas exerce apenas função opinativa quando da análise das contas do Chefe do Poder Executivo, ou seja, não realiza qualquer ação decisória.

Conforme entendimento de Ives Gandra da Silva Martins¹¹⁸, o Tribunal de Contas, em sua manifestação, não possui qualquer força vinculante¹¹⁹, em verdade, de seu parecer, nenhum resultado se apresenta sem a devida ratificação pelo Congresso Nacional, Assembleia Legislativa do Estado ou Câmara Municipal, conforme a esfera de atuação.

Assim, a atuação do Tribunal de Contas se encontraria restrita à análise da correção dos dados contábeis exarados pelo Poder Executivo, atuando como um juízo contábil e aritmético, verificando, também, se foram cumpridos os programas em relação ao plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.¹²⁰

Desta feita, estar-se-ia diante de uma atuação híbrida, que em parte comporta análise jurídica e simultaneamente faz análise política da atuação governamental. Contudo, por óbvio, não pode o Tribunal de Contas determinar, em substituição aos critérios anteriormente estabelecidos pelo administrador, as diretrizes a serem seguidas, vez que isso só é possível sob o prisma da legalidade. Não cabe, portanto, ao Tribunal de Contas, fazer o papel do poder executivo, administrando por meio de suas manifestações, pois neste caso estaria ultrapassando os limites constitucionais estabelecidos para sua atuação.

Outrossim, segundo a Carta Constitucional, não é possível no exercício da função prevista no artigo 71¹²¹ inciso I, que o tribunal de contas pretenda julgar os atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, Conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal¹²²:

Em jogo, encontra-se a definição de um princípio, ou seja, o relativo à competência para julgar as contas do Chefe do Poder Executivo Municipal [...]. Dispõe o artigo 75 da Constituição Federal que as normas estabelecidas na Seção IX por ele integrada e que contém a disciplina “DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA” aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos

¹¹⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 4. t. 2. p. 21.

¹¹⁹ A título de exemplo e, corroborando com o texto, transcreve-se parte da decisão do STF na ADIN nº 614-2-MA “[...]. A tomada de contas, pois, constitui o objeto principal do controle externo, que se exerce, como já ficou dito, relativamente aos Municípios, pela Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas Competente. A função da Corte de Contas, então, é de mero auxiliar cumprindo-lhe emitir parecer prévio sobre as contas do Prefeito, na qual serão apontadas as irregularidades encontradas e indicadas as providências, de ordem corretiva, consideradas aplicáveis ao caso, a fim de que a Câmara Municipal possa, com pleno conhecimento dos fatos, efetuar o julgamento que lhe compete [...]” (STF – ADIN. nº 614-2-MA-relator. Ministro Ilmar Galvão – j. 14.10.1992 – DJU de 14.05.2001).

¹²⁰ SEMER, Márcia Maria Barreto Fernandes. **Competências constitucionais do tribunal de contas**. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. p. 46.

¹²¹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

¹²² STF – RE nº 132.747-2, rel. Min. Marco Aurélio, j.17.06.1992 – DJU 07.12.95.

Tribunais de Conselhos de Contas dos Municípios. Destarte, em um primeiro plano, o deslinde desta questão não prescinde da análise do que se contém no artigo 71 que compõe a referida Seção, atentando-se para possíveis peculiaridades que existam no âmbito municipal, o que, ao fim, não compromete a simetria consagrada pelos artigos 25 do corpo permanente da Carta Federal e 11 do respectivo Ato das Disposições Transitórias.

nota-se, mediante leitura dos incisos I e II do artigo 71 em comento, a existência de tratamento diferenciado, consideradas as contas do Chefe do poder Executivo da União e dos administradores em geral. Dá-se, sob tal ângulo, nítida dualidade de competência, ante a atuação do tribunal de Contas. Este aprecia as contas prestadas pelo Presidente da República e, em relação a elas, limita-se a exarar parecer, não chegando portanto, a emitir julgamento.

Já em relação às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e às contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o erário, a atuação do Tribunal de Contas não se faz apenas no campo opinativo. Extravasa-o, para alcançar o do julgamento. Isto está evidenciado não só pelo emprego, nos dois incisos, de verbos distintos – apreciar e julgar – como também pelo desdobramento da matéria, explicitando-se, quanto às contas do Presidente da república, que o exame se faz “mediante parecer prévio” a ser emitido, como exsurge com clareza solar, pelo Tribunal de Contas. [...].

[...]. A atividade meramente auxiliar não pode ser transmutada em decisória, ainda que se potencialize o preceito do §2º do aludido artigo. O que nele está normatizado afigura-se como mera regra de julgamento. Leva-se em Conta parecer, redundantemente definido como prévio, originário do órgão auxiliar competente, ou seja, o Tribunal de Contas do Estado ou do Município ou Conselho que lhe faça as vezes. Na apreciação das contas pelo Poder Legislativo, no caso pela Câmara Municipal, parte-se do que contido no citado parecer prévio cujo teor prevalece, uma vez que não alcançado, na votação, o quorum qualificado de dois terços dos membros que a integrem. Isto não inverte a situação. Longe fica de emprestar à apreciação das contas pelo Tribunal de Contas, sendo o julgamento só alcançado mediante ato da Câmara Municipal. Sem que ocorra o exame pelos membros que a integram, a peça ofertada pelo Tribunal de Contas, seja favorável ao Prefeito seja-lhe contrária, permanece com os contornos que lhe são próprios, ou seja, com o valor que lhe é atribuído pela Constituição Federal, de pronunciamento opinativo prévio, a instruir processo perante à Câmara. Aliás, é incongruente a proposição revelada até aqui no enquadramento constitucional da matéria. A uma, porque acaba por apontar que o Tribunal de Contas não possui competência para julgar as contas anuais do Prefeito, muito embora o tenha para contratos dos diversos setores da administração e em relação aos quais o chefe do Poder Executivo apenas esteve ligado como ordenador de despesa. A duas, porquanto, ao admitir a existência de quorum especial (§ 2º do artigo 31) encerra o quadro de que o pronunciamento do tribunal somente é afastável - e aí ao menos se admite que não se faz com as qualidades de decisão irrecorrível – mediante recurso do interessado, acaba por obstaculizar o envio automático das contas à Câmara, pois se o misto de parecer e decisão for favorável, certamente não haverá recurso. A três, porque implica relegar o papel da Câmara Municipal na fiscalização do Executivo ao de mero órgão que tem a incumbência, apenas, de auxiliar o Poder na fiscalização a ser exercida [...].

Portanto, a manifestação feita pelo Tribunal de Contas com a denominação de parecer, conforme artigo 71, inciso I da CF, não terá qualquer efeito na esfera jurídica enquanto não for analisada pelo Poder Legislativo competente, ou então quando decorrer o prazo para a manifestação deste e este não o fizer.¹²³

Também, importante ressaltar, que está clara a distinção entre os tratamentos conferidos pela Constituição Federal, quando atribui ao Tribunal de Contas função de emitir parecer opinativo acerca das contas do chefe do poder executivo, enquanto para os demais administradores de bens, valores e dinheiros públicos receberão tratamento distinto, onde o Tribunal atuará, em caráter administrativo, como julgador das contas.

Por fim, nota-se que, conforme o texto constitucional, a função de apreciação das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo não pode ser exercida pelo Tribunal de Contas, vez que é prerrogativa intransferível do Poder Legislativo.

Porém, é preciso ressaltar que nem todos os atos do Chefe do Poder Executivo serão objeto apenas de parecer opinativo prévio. Quando, por exemplo, houver celebração de um convênio, ou seja, uma ordenação de despesa, o Tribunal de Contas atuará conforme a competência do inciso II do artigo 71, julgando, sem participação do Poder Legislativo.¹²⁴

3.11.2 O julgamento das contas

Conforme a hipótese do inciso II do artigo 71 da Constituição Federal, oportuno avaliar a natureza da decisão do Tribunal de Contas, vez que, nestes casos, não estar-se-á diante de atividade opinativa, mas, em verdade, de um “julgamento” administrativo.

Destarte, quando do exercício desta competência pelo Tribunal de Contas, fundamentado no artigo supramencionado, passa a ser, nas palavras de Luiz Pinto Ferreira¹²⁵, “autêntica instância Julgadora”.

Não obstante o já averbado, faz-se necessário o exame do entendimento do Supremo Tribunal Federal¹²⁶ acerca do tema:

¹²³ Conforme ensina Alexandre de Moraes: “No ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a competência para julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, seja Federal, Distrital, Estadual ou Municipal, é exclusiva do Poder Legislativo respectivo. Dessa forma, nessa hipótese, a função do Tribunal de Contas é opinativa, atuando como órgão auxiliar do Parlamento. Assim, apesar de caber ao Tribunal de Contas a apreciação das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo (CF, arts. 25, 31, 71, inciso I, e 75), somente ao Poder Legislativo caberá o julgamento das mesmas (CF, art. 49, inciso IX).” (MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 414-415).

¹²⁴ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 32.

¹²⁵ FERREIRA, Luiz Pinto, **Comentários à constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3. p. 413-414.

¹²⁶ STF – RE nº 129.392- rel. Min. Sepúlveda Pertence – j.17.06.1992 – RTJ.

O modelo federal, extensivo aos Estados e Municípios, institui, ao que se vê, duas hipóteses: a primeira, inciso I, do art.71, é a do tribunal de Contas agindo autenticamente como órgão auxiliar do Poder Legislativo: aprecia as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo, mediante parecer prévio que será submetido ao julgamento político do Poder Legislativo, podendo ser recusado; na Segunda Hipótese, inscrita no inc.II, do art.71, o Tribunal de Contas exerce jurisdição privativa, não estando suas decisões sujeitas à apreciação do legislativo. Cabe-lhe, na hipótese, inscrita no inc. II, do art.71, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos [...]. A hipótese que gera, na verdade, a inelegibilidade do artigo 1º, inciso I, “g”, da Lei Comp. N°64, de 1990, é a do inciso II do art. 71 da Constituição. É nessa hipótese que o Tribunal de Contas exerce jurisdição privativa de julgar, administrativamente, as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, vale dizer, as contas dos ordenadores de despesas (DL n° 200/67 e Lei n° 4320/64). Ensina, a propósito, Régis Fernandes de Oliveira, que se trata, no caso, de julgamento administrativo e de cunho técnico, <de forma a alcançar todos que detenham, de alguma forma, dinheiro público, em seu sentido mais amplo. Não há exceção e a interpretação deve ser a mais abrangente possível, diante do princípio republicano, que fixa a responsabilidade do agente público.> (Régis Fernandes de Oliveira Estevão Horvath e Teresa Cristina Castrucci Tambasco, Manual de Direito Financeiro, Ed. Ver. Dos Tribs.,1990, p. 106). Em tal hipótese, o Tribunal de Contas aprecia atos pessoais do administrador, vale dizer, contas realizadas pessoalmente pelo administrador. É nessa hipótese, portanto, que o Tribunal de Contas poderá verificar se o administrador praticou ato lesivo aos cofres públicos, em benefício próprio ou de terceiro. Nessa hipótese, o julgamento do Tribunal de Contas não é submetido à apreciação do Poder legislativo. Quer dizer, a decisão é definitiva. Todavia, como não detém o Tribunal de Contas função jurisdicional – suas decisões são administrativas – a decisão poderá ser questionada em Juízo, perante o Poder Judiciário [...].

Portanto, na hipótese do julgamento das contas, que pode se dar tanto no âmbito Federal quanto no Estadual e Municipal, fica claro o entendimento da Corte em considerá-la jurisdição privativa do Tribunal de Contas, e, desta forma, não passando pelo crivo do Poder Legislativo, nem mesmo dependendo da decisão ou concordância deste.

Assim, cabe ao Tribunal de Contas julgar em, sede administrativa, privativamente, as contas dos responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos. O julgamento possui cunho técnico apreciando também os atos pessoais do administrador em busca de ilegalidades ou de atos lesivos ao erário.

Ainda, o entendimento da Corte Constitucional, supracitado, finaliza asseverando que, embora a decisão do Tribunal de Contas tenha cunho definitivo, este o será apenas na esfera administrativa, ressaltando que o Tribunal, em comento, não possui função jurisdicional e que, portanto, suas decisões podem ser questionadas dentro do Poder Judiciário.

Desta forma, afasta-se a possibilidade de modificação das decisões do Tribunal de Contas pelo Poder Legislativo, mas, determinando que as decisões destes não ficam imunes ao controle jurisdicional.

Portanto, resta claro que a decisão, no âmbito administrativo tem caráter definitivo, após terminados os recursos e procedimentos próprios previstos no ordenamento jurídico, para a atuação do Tribunal, mas que poderá sofrer alterações por meio da atuação do Poder Judiciário em vias de controle jurisdicional.

3.11.3 Os apartados e os limites dos Tribunais de Contas

Neste momento, observar-se-ão os limites dos Tribunais de Contas frente aos procedimentos administrativos denominados apartados. Estes procedimentos são separados das contas anuais ou da prestação das contas, com o objetivo de verificar a regularidade de suas despesas ou dos atos praticados.

Os apartados são formados, normalmente, quando ao tratar de questões complexas, o Tribunal percebe certo grau de dificuldade. Mesmo quando ocorre a formação do apartado, a natureza da apreciação pelo Tribunal de Contas se mantém. Ou seja, quando o apartado for formado por conta de ato do chefe do poder executivo, haverá o exercício da função de emissão de parecer, nos moldes já tratados, que será referendado ou rejeitado pelo Legislativo.

E, da mesma forma, quando os apartados tiverem origem nas atuações dos responsáveis ou ordenadores de despesas em relação aos bens, valores e dinheiros públicos, haverá manifestação do Tribunal de Contas, de natureza administrativa, em caráter decisório.

Não seria permitido ou razoável que, a formação dos apartados possuísse o condão de modificar a competência instituída pelo texto constitucional em favor do Tribunal de Contas, “[...] transformando-o em órgão julgador quando a sua atuação deveria ser eminentemente opinativa.”¹²⁷ ¹²⁸

¹²⁷ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 34.

¹²⁸ Ante aos perigos das distorções da lei, importante observar o ensinamento de Carlos Maximiliano: “Cumprir evitar, não só o demasiado apego à letra dos dispositivos, como também o excesso contrário, o de forçar a exegese e deste modo encaixar na regra escrita, graças à fantasia do hermeneuta, as teses pelas quais este se apaixonou, de sorte que vislumbra no texto ideias apenas existentes no próprio cérebro, ou no sentir individual, desvairado por ojerizas e pendores, entusiasmos e preconceitos. A interpretação deve ser objetiva, desapaixonada, equilibrada, às vezes audaciosa, porém não revolucionária, aguda, mas sempre atenta respeitadora da lei.” (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 103).

3.12 Limitação do exercício das atividades do Tribunal de Contas

Certo é que uma das maiores controvérsias e problemáticas sobre o Tribunal de Contas é o seu limite de atuação. Ou seja, há dúvidas sobre o limite constitucional estabelecido para a atuação destas Cortes de Contas e quando, na atuação, incorrerá em ilegalidade ou inconstitucionalidade por extrapolar esses limites.

Resta clara a competência do Tribunal de Contas para analisar atos administrativos de forma ampla, ou seja, abarcando também os contratos administrativos, observando os preceitos do artigo 37, *caput*, da Carta Constitucional. Nesse sentido, busca-se aclarar se existe um limite para essa atuação e qual seria.

Desse modo, também surge a dúvida em relação a quando será possível em sede de controle jurisdicional examinar, ou reexaminar as decisões do Tribunal de Contas. De outro modo, quais são os limites, para que, uma vez formados, seja possível a atuação pelo Poder Judiciário questionando a extrapolação destes.

Para compreender tais situações, primeiro, faz-se necessário apresentar algumas diretrizes. Nesse sentido, necessária a abordagem dos atos administrativos.

3.12.1 Ato administrativo vinculado

Assim, existem atos administrativos¹²⁹ e fatos administrativos, os atos são considerados como exteriorização da vontade humana, enquanto os fatos são simplesmente acontecimentos, não dependentes de manifestação.

Doutrinariamente, considera-se a vontade como um elemento importante, vez que é força criadora, por meio da qual pode haver a origem, a aquisição, a modificação, o exercício ou extinção de direitos e obrigações.¹³⁰

O ato, quando causa efeitos no mundo jurídico, passa a ser denominado ato jurídico, e, da mesma forma ocorre com os fatos, passando a fatos jurídicos. Deste modo, a manifestação de vontade que resulta em efeitos para o ordenamento jurídico são chamadas de atos jurídicos.

¹²⁹ Não é necessária a abordagem completa acerca de todas as formas e modalidades de atos e fatos administrativos na doutrina administrativista, por não refletir importância no deslinde do trabalho em tela.

¹³⁰ RÁO, Vicente. **Ato jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1994. p. 21.

Da mesma forma, a Administração Pública, ao executar as atividades de sua competência, se manifesta por meio dos atos administrativos¹³¹. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, são os atos administrativos a “[...] declaração do Estado (ou de quem lhe faça às vezes [...] no exercício de suas prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle da legitimidade por órgão jurisdicional.”¹³²

Também é importante destacar a diferença existente entre os atos administrativos e as leis, vez que os atos administrativos possuem caráter concreto, ou seja, acarretam efeitos concretos, enquanto as leis, por regra, possuem caráter geral e abstrato.¹³³

Ainda, para melhor conceituação de ato administrativo, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello¹³⁴:

Então se pode defini-lo (ato administrativo), no sentido material, ou objetivo, como manifestação da vontade do Estado, enquanto poder público, individual, concreta, pessoal, na consecução de seu fim de criação da utilidade pública, de modo direto e imediato, para produzir efeitos de direito. Já no sentido orgânico-formal ou subjetivo, se pode conceituá-lo como ato emanado de órgãos encarregados da Administração Pública, compreendendo os integrantes do Poder Executivo, ou mesmo dos outros poderes, desde que tenham a mesma estrutura orgânico-formal daquele como sejam a Secretaria do Legislativo e do Judiciário.

Dentre os atos administrativos, pode-se fazer distinção entre os atos vinculados e discricionários. Será vinculado, o ato administrativo, no qual não há margem de liberdade para o administrador. Ou seja, o ato vinculado possui como característica a vontade condicionada conforme a lei.

¹³¹ Para o melhor entendimento acerca do ato administrativo faz-se necessária a análise conceitual trazida por alguns autores, assim, segundo José Cretella Junior o “Ato administrativo é a manifestação da vontade do Estado por seus representantes, no exercício regular de suas funções ou por qualquer pessoa que detenha, nas mãos, fração de poder reconhecido pelo Estado, que tem por finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, resguardar, ou extinguir situações jurídicas subjetivas, em matéria administrativa.” (CRETELLA JÚNIOR, José. **Controle jurisdicional do ato administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 113). Ainda, para Miguel Seabra Fagundes: “No sentido material, ou seja, sob o ponto de vista do conteúdo e da finalidade, os atos administrativos são aqueles pelos quais o Estado determina situações jurídicas individuais ou concorre para sua formação. Serão atos administrativos, no sentido formal, todos os que emanarem desse poder executivo, ainda que materialmente não o sejam.” (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 8. ed. atual. por Gustavo Binbenbujm. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 21). E por fim, segundo Nelson Nery Junior: “O ato administrativo, em sua conceituação geral, é toda manifestação unilateral individualizável da Administração Pública, de exercício do poder público, destinada a criar, regular ou modificar direitos e obrigações para o administrado. É manifestação unilateral que se dirige a uma dada situação concreta particular, que o ato administrativo cria ou regulamenta (sobre a qual o ato administrativo incide), razão por que não contém disposições gerais e abstratas.” (NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 11. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012. p. 304.)

¹³² MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 173.

¹³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas. 2015. p. 160.

¹³⁴ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1974. v. 1. p. 413-414.

Nesses casos, a competência da Administração para o exercício dos atos resta determinada estritamente pela lei, determinando o modo de agir e os motivos pelos quais se pode agir. Outrossim, o ato vinculado conferirá ao administrador um único comportamento possível, um único caminho a seguir diante do caso concreto. O agente não terá qualquer margem de liberdade.

Nesta senda, Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹³⁵, os poderes do administrador serão:

[...] regrados pelo sistema jurídico vigente. Não pode a autoridade ultrapassar os limites que a lei traça à sua atividade, sob pena de ilegalidade. No entanto, esse regramento pode atingir os vários aspectos de uma atividade determinada; neste caso se diz que o poder da Administração é vinculado, porque a lei não deixou opções; ela estabelece que, diante de determinados requisitos, a Administração deve agir de tal ou qual forma. Por isso mesmo se diz que, diante de um poder vinculado, o particular tem um direito subjetivo de exigir da autoridade a edição de determinado ato, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se à correção judicial.

Pode-se considerar, portanto, como a aplicação do princípio da legalidade estrita¹³⁶, quando a administração pública só poderá agir conforme a lei a autorize.

3.12.2 Ato administrativo discricionário

Ante as inúmeras possibilidades de apresentação de novas necessidades, seria muito difícil, para o legislador, prever e identificar todas as situações e quais condutas únicas caberiam, portanto, previu-se também a existência dos atos discricionários.

Deste modo, o ato discricionário, devendo observância à lei, é aquele que possibilita ao administrador exercer uma margem de liberdade segundo critérios de conveniência e oportunidade. Permite, ao administrador maior liberdade para agir, contudo, sempre seguindo os ditames legais.

Ou seja, mesmo possuindo o nome de discricionários, estes atos não proporcionam liberdade plena e total ao administrador em sua execução, pois devem seguir a Constituição, as leis e aos princípios de direito administrativo. Outrossim, se orientarão pelo interesse público, em sentido coletivo, em observância aos critérios de conveniência e oportunidade.

¹³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas. 2015. p. 176.

¹³⁶ Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, o princípio da legalidade estrita “[...] nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei” (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 47).

Dito de outra forma, cabe ao administrador agir dentro dos ditames legais, devendo aplicar a norma geral conforme a melhor maneira de atender a utilidade pública, não podendo, portanto, preencher os conceitos da lei com seus critérios pessoais.

Ainda, é importante destacar que somente a lei confere a administração o exercício de atos discricionários¹³⁷, mas, também é possível sua utilização na omissão desta. Todavia, faz-se necessário asseverar que a discricionariedade se encontra limitada pelos princípios da razoabilidade, lealdade, boa-fé, igualdade e pelo princípio da eficiência, o que diminui consideravelmente as opções do administrador.¹³⁸

3.12.3 Limites do Tribunal de Contas quanto ao exame dos atos administrativos

Ante aos conceitos acima, observa-se que o controle jurisdicional não abarca a revisão do mérito¹³⁹ dos atos administrativos, vez que este seria o núcleo do ato, contendo elementos valorativos empregados pelo administrador, no exercício da atividade administrativa, optando entre os caminhos que a norma estabeleceu.

Como exemplo tradicional, quando o administrador se encontrar entre as opções de construir uma escola ou um posto de saúde, e, havendo condições fáticas para que qualquer

¹³⁷ De acordo com Luiz Nunes Pegoraro: “O ato discricionário é uma expressão genérica, compreendendo diversas modalidades como os atos políticos, também conhecidos como atos de governo, e atos de polícia. A ação discricionária exerce-se dentro daquela esfera de ação constitucionalmente demarcada a cada um dos poderes, constituindo na maneira de realizar a sua finalidade, na apreciação da oportunidade e na conveniência do ato.” (PEGORARO, Luiz Nunes. **Controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários**. Campinas: Servanda, 2010. p. 64-65).

¹³⁸ Podemos inserir também o ensinamento de José Alfredo de Oliveira Baracho: “Os princípios de interdição à arbitrariedade, os princípios da razoabilidade, da racionalidade, da proporcionalidade constituem um marco constitucional, isto é, exigência constitucional sob o atuar administrativo. Pode-se deduzir que o controle jurisdicional para a verificação da decisão discricionária tem esse objetivo de responder aos interesses gerais, por meio de controle de existência da motivação, da coerência e da lógica, examinando-se a relação entre decisão examinando-se a relação entre a decisão administrativa e a realidade. [...] A decisão responde a interesses gerais, não é arbitrária, desde que a escolha seja realizada pela Administração entre as diversas alternativas passíveis de ser seguidas esteja baseada em critérios políticos, técnicos, econômicos, sociais, da economicidade, entendidos de conformidade com pressupostos dos princípios; em todas essas situações deve-se garantir ao cidadão a tutela judicial efetiva.” (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Atos administrativos: elementos do poder discricionário e o princípio da legalidade, limites da convocação, forma de exercício*. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 13, n. 7, p. 398, jul. 1997).

¹³⁹ Importante apresentar alguns esclarecimentos doutrinários acerca do mérito administrativo: “O mérito do ato administrativo, conquanto não se possa considerar requisito de sua formação, deve ser apreciado neste tópico, dadas as suas implicações com o motivo e o objeto do ato e, conseqüentemente, com as suas condições de validade e eficácia. O conceito de mérito administrativo é de difícil fixação, mas poderá ser assinalada sua presença toda vez que a Administração decidir ou atuar valorando internamente as conseqüências ou vantagens do ato. O mérito administrativo consubstancia-se, portanto, na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar. Daí a exata afirmativa de Seabra Fagundes de que “o merecimento é aspecto pertinente apenas aos atos administrativos praticados no exercício de competência discricionária [...]” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 137.)

das opções preencha os requisitos legais, não pode haver, por intermédio do controle exercido pelo Judiciário, a intervenção deste no tocante aos critérios de conveniência e oportunidade utilizados pelo administrador.

Ou seja, não pode o Poder Judiciário pretender administrar. Muito embora, estejam também os atos discricionários sujeitos ao controle jurisdicional, vez que não são absolutamente discricionários¹⁴⁰.

Dessarte, firma-se o entendimento de que é possível aos Tribunais julgar os atos enunciados pelo Poder Executivo, por exemplo, quando contrários a norma Constitucional.¹⁴¹ Mas, não será possível ao Poder Judiciário substituir, quando legítimos, os critérios políticos utilizados pelo Poder Executivo, vez que estar-se-ia desrespeitando a separação dos poderes.¹⁴²

Portanto, resta pacífico o entendimento, em observância a doutrina e a jurisprudência, no sentido de que são sujeitos ao controle jurisdicional, sem restrição, os atos vinculados emanados do Poder Executivo. E, em relação aos atos realizados no exercício do poder discricionário, afirmar-se-á que em decorrência da ampliação de competência para o controle jurisdicional, é possível abarcar, atualmente, os atos administrativos, quando advindos do poder discricionário.¹⁴³

¹⁴⁰ Conforme Luiz Nunes Pegoraro: “Não há contradição entre mérito e legalidade. Só alguns aspectos do mérito, relacionados quase sempre com a questão da conveniência ou oportunidade, é que se tornam exorbitantes da noção de legalidade. Essa solução encontra amparo no princípio da separação dos Poderes, mas não existe nenhum ato absolutamente discricionário, pois tal fato converter-se-ia em arbitrariedade.” (PEGORARO, Luiz Nunes. **Controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários**. Campinas: Servanda, 2010. p. 110.)

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 111 - “Por vivermos em um Estado efetivamente Democrático, surge evidente que deve haver alguma forma de possibilitar a revisão de tais erros. Quando o Judiciário vem a ser provocado por qualquer do povo ou pelo Ministério Público para analisar a possibilidade de ter havido algum erro por parte dos agentes dos demais poderes, tal fato deve ser encarado com a maior naturalidade, pois é esta a forma de funcionar um sistema realmente democrático.”

¹⁴² Em outros países existe o mesmo tipo de posicionamento, conforme podemos observar da Suprema Corte Norte Americana, nas palavras do Juiz Robert Jackson: “No passado, este Tribunal teve, por vezes, opiniões políticas que iam contra a que constava da legislação por considerar algumas leis em conflito com aquilo o que se chama o “espírito da Constituição”. Este poder destrutivo de contornos indefinidos não foi conferido pela Constituição a este Tribunal. Antes que uma lei regularmente criada possa ser judicialmente anulada, tem que ofender restrições precisas à autoridade política conferida pela Constituição. Igualmente inadmissível é o entendimento que permite anular leis porque nos parece oporem-se ao ‘plano e propósito’ da Constituição. Encontrar nas opiniões pessoais de cada um os objetivos dos criadores da Constituição é uma base demasiada tentadora.” (West Virginia State the board of Education x Barnett apud ZOLLER, Elisabeth. **Esplendores e misérias do constitucionalismo**. Lisboa: DocJuris : Sub Judice, 1998. v.12. p. 101).

¹⁴³ Dentre as doutrinas Brasileiras, temos a de Teresa Celina de Arruda Alvim Pinto, que se posiciona em relação a discricionariedade administrativa, averbando que compete ao judiciário verificar se o agente público se pautou nos limites da discricionariedade. Caso o judiciário constate que não foi ultrapassado o limite da discricionariedade, mesmo entendendo que outra escolha seria melhor, não poderá anular o ato. Porém, se os limites forem extravasados, ocorrendo abuso de poder, o ato será invalidado. (PINTO, Teresa Celina de Arruda Alvim. Limites à chamada “discricionariedade” judicial. **Revista de Direito Público**, São Paulo, ano 24, n. 96, p. 157-165, out./dez. 1990).

Segundo Hely Lopes Meirelles¹⁴⁴:

O bem comum, identificado com o interesse social ou interesse coletivo, impõe que toda atividade administrativa lhe seja endereçada. Fixa, assim, o rumo que o ato administrativo deva procurar. Se o administrador se desviar desse roteiro, praticando o ato que, embora discricionário, busque outro objetivo, incidirá em ilegalidade, por desvio de poder ou de finalidade, que poderá ser reconhecido e declarado pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário.

Deste modo, nota-se que o mérito faz relação com o objeto e o motivo do ato administrativo, apresentando-se como elemento confirmador do ato.

Ante ao exposto, a atividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas terá mesmos os limites estabelecidos para a revisão dos atos administrativos pelo poder Judiciário. Ante a amplitude dos poderes conferidos aos Tribunais de Contas, em seu exercício não é possível à Corte de Contas invadir o núcleo de competência do Poder Executivo sob o pretexto de fiscalização.¹⁴⁵

Assim como o Poder Judiciário não está autorizado a invadir o mérito do ato administrativo, também, não está o Tribunal de Contas.

3.13 As decisões do Tribunal de Contas e o Poder Judiciário - o Controle do Controle

Conforme anteriormente tratado, o princípio da inafastabilidade da prestação jurisdicional assevera a busca pelo amplo acesso ao Judiciário. Nessa esteira, fora resguardado constitucionalmente no artigo 5º, inciso XXXV, destacando que a lei não excluirá da apreciação do Judiciário, lesão ou ameaça a direito. Situado entre os direitos e garantias fundamentais, embasa a unidade jurisdicional do sistema Brasileiro.

Nesta senda, todo cidadão tem garantido, como prerrogativa subjetiva, o direito à jurisdição sempre que se encontrar lesado ou ameaçado de lesão em relação a seus direitos e garantias. Com base nesse entendimento, tem-se que as lides devem ser resolvidas pelo Poder Judiciário, com exclusividade, vez que dele podem emanar decisões definitivas, ou seja, fora dele não há que se falar em jurisdição.

De outra forma, as decisões em âmbito administrativo, podem se tornar coisa julgada administrativa, somente após preclusão que acarreta efeitos internos que não se comparam ao alcance da coisa julgada judicial. Portanto, com o exaurimento dos meios de

¹⁴⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 92.

¹⁴⁵ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 46.

impugnação administrativa, sua última decisão tornar-se-á irretratável no âmbito da administração, mas, podendo ainda ser revisada pela via judicial.¹⁴⁶

Em relação ao Tribunal de Contas, sabe-se que seus atos, procedimentos e decisões possuem natureza administrativa ficando, portanto, sujeitos ao exame ou reexame pelo bloco orgânico do Poder Judiciário, inclusive quando houver coisa julgada administrativa por meio da preclusão.

Corroborando com o entendimento, há decisão do Superior Tribunal de Justiça, com os seguintes entendimentos:

A decisão que aprecia as contas dos administradores de valores públicos faz coisa julgada administrativa no sentido de axaurir as instâncias administrativas, não sendo mais suscetível de revisão naquele âmbito. Não fica, no entanto, excluída de apreciação pelo Poder Judiciário, porquanto nenhuma lesão de direito pode dele ser subtraída. 6. O art. 5º, inc. XXXV da CF/88, dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. 7. A apreciação pelo Poder Judiciário de questões que foram objeto de pronunciamento pelo TCU coaduna-se com a garantia constitucional do devido processo legal, porquanto a via judicial é a única capaz de assegurar ao cidadão todas as garantias necessárias a um pronunciamento imparcial. (STJ – REsp. 472.399/AL – 1ª Turma – DJ 19.12.2002 – p. 00351 – Rel. Min. José Delgado).¹⁴⁷

De forma semelhante, e mais incisiva, o Superior Tribunal de Justiça tratou das atribuições exercidas pelos Tribunais de Contas asseverando que suas decisões, de cunho técnico-administrativo, não fazem coisa julgada, por este não exercer atividade judicante.¹⁴⁸ Outrossim, outros tribunais já adotavam o mesmo entendimento.¹⁴⁹

¹⁴⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 649.

¹⁴⁷ Edição n. 1971 – Brasília, disponibilização Segunda-feira, 16 de Maio de 2016, publicação Terça-feira, 17 de Maio de 2016. (DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO. Brasília, DF, Superior Tribunal de Justiça, 2015-2016. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/>>. Acesso em: 20 maio 2016).

¹⁴⁸ Ibid - “O mister desempenhado pelos Tribunais de Contas, no sentido de auxiliar os respectivos Poderes Legislativos em fiscalizar, encerra decisões de cunho técnico-administrativo e suas decisões não fazem coisa julgada, justamente por não praticarem atividade judicante. Logo, sua atuação não vincula o funcionamento do Poder Judiciário, o qual pode, inclusive, revisar as suas decisões por força Princípio Constitucional da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional (art. 5º, XXXV, da Constituição).” (REsp 1032732/CE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/08/2015, DJe 08/09/2015) STJ – Ed. n. 1811 – Brasília, disponibilização Sexta-feira 4 set. 2015, pub. Terça-feira, 8 set. 2015.

¹⁴⁹ Ibid. - “Os atos do Tribunal de Contas, mesmo os julgamentos, não são discricionários, mas vinculados. Os primeiros possuem mérito - que é insindicável, consoante o entendimento (ainda) dominante -, sendo que os segundos são plenamente vinculados e questionáveis, nos limites admitidos por tal categoria de atos administrativos. O que ora importa sublinhar, de forma clara - já que é esse o preciso objeto da pretensão recursal -, é a efetiva possibilidade de revisão das decisões administrativas prolatadas pelo Tribunal de Contas da União, pelo Poder Judiciário, ao qual compete o controle e a tutela jurisdicionais, nos termos dos balizamentos supra delineados” (art. 5º, XXXV da CF; e art. 745, V, do CPC). Dou provimento ao recurso, para anular a sentença recorrida. (TRF2 - AC 340934 RJ 2000.51.01.016320-5 Rel.: Des. Federal POUL ERIK DYRLUND Julgamento: 12/06/2007 Órgão Julgador: OITAVA TURMA ESPECIALIZADA - (STF) – Pub. sexta-feira, 11 dez. 2015. p. 126.

O interessado, no decorrer de tramitação da prestação ou tomada de contas, apresentará, após sua citação, defesa escrita fundamentada com os pertinentes esclarecimentos e documentos. Esta será analisada pela Auditoria, a qual caberá acolher ou rejeitar os esclarecimentos. Ato contínuo, haverá o encaminhamento ao Ministério Público, que poderá emitir parecer contrário, favorável ou parcial.

Caso haja concordância pela rejeição da defesa, tanto pela auditoria quanto pelo parecer do Ministério Público, os argumentos da decisão incidirão com maior potencialidade, constando de forma expressa no voto do Relator, na câmara ou no pleno, com maior probabilidade de ser acolhido pelos outros conselheiros.

Neste cenário, surge a possibilidade de propositura de demanda judicial com natureza anulatória ou declaratória, quando a defesa entender que fora ignorada a interpretação das normas ou que as provas juntadas foram desconsideradas de maneira arbitrária afetando o resultado da demanda. A ação, em tela, buscará o deferimento de tutela de urgência buscando a suspensão do processo administrativo, até final decisão do Poder Judiciário.

Logicamente, a ação judicial proposta deve buscar o reconhecimento e legitimidade das provas anteriormente formadas, bem como evidenciar as ilegalidades ou irregularidades no procedimento do “contencioso administrativo”. Ou seja, deve-se buscar uma interpretação jurídica condizente, seguindo os ditames legais, para que haja correlação entre os fatos defensivos apresentados, a lei e a decisão.

Destarte, o Tribunal de Contas deverá acatar a decisão do Poder Judiciário, levando em consideração, sob pena de nulidade, a decisão do órgão jurisdicional. Fica evidenciado, portanto, a não existência de caráter definitivo nas decisões proferidas pelas Cortes de Contas, vez que quem dará a palavra final será o órgão do Poder Judiciário competente.

Outrossim, existe outra possibilidade de adentrar a discussão de contas na esfera do Poder Judiciário. Nesta, a judicialização ocorrerá depois do julgamento realizado pelo Plenário ou pela Câmara do Tribunal de Contas. Conforme se apresentará em seção posterior, será necessário que o interessado apresente recurso de reconsideração, em 15 dias. Este recurso conta com efeito suspensivo, conforme preceituam os artigos 32¹⁵⁰ e 33¹⁵¹ da Lei orgânica do Tribunal de Contas da União, nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e os dizeres do

¹⁵⁰ Art. 32. De decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas cabem recursos de: I - reconsideração; II - embargos de declaração; III - revisão. Parágrafo único. Não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão da superveniência de fatos novos na forma prevista no Regimento Interno. (Lei orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº 8.443).

¹⁵¹ Ibid. - Art. 33. O recurso de reconsideração, que terá efeito suspensivo, será apreciado por quem houver proferido a decisão recorrida, na forma estabelecida no Regimento Interno, e poderá ser formulado por escrito uma só vez, pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de quinze dias, contados na forma prevista no art. 30 desta Lei.

primeiro dispositivo se repetem nos demais Tribunais de Contas, Estaduais ou Municipais, bem como também se encontram previstos em seus regimentos internos¹⁵².

Nesta esteira, dentro do mesmo prazo de 15 dias, ou seja, simultaneamente, deverá ingressar com a ação judicial própria, já com a requisição da tutela de urgência, com intuito de suspender a decisão da Corte de Contas, até que saia sentença definitiva pelo Poder Judiciário.

Assim, essa possibilidade existe com o fundamento de garantir o devido processo legal, o exercício da ampla defesa, a isonomia. Além disso, o principal argumento dentre os que sustentam a necessidade de julgamento pelo Poder Judiciário, seria a respeito da valoração da prova.¹⁵³

Analisando, portanto, as situações acima temos que, muito embora já explicitado, a primeira possibilidade de questionamento dos atos e decisões expedidos pelo Tribunal de Contas se dá no tocante aos aspectos procedimentais. Assim, conforme o ordenamento ora em vigor, não se considera usurpação das funções das Cortes de Contas, a verificação dos procedimentos adotados dentro de seu âmbito de competência e a conformidade ou não com as normas nacionais.¹⁵⁴

De igual maneira, ensina Caio Tácito¹⁵⁵:

¹⁵² Conforme artigo 277 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Art. 277. Cabem os seguintes recursos nos processos do Tribunal: I – recurso de reconsideração; [...]. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial**, Brasília, DF, ano 48, n. 1, p. 1-93, jan. 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/regimentos-internos.htm>>. Acesso em: 20 maio 2016). E, conforme artigo 52 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: “Artigo 52 - São admissíveis os seguintes recursos: II pedido de reconsideração; [...]” (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Orgânica**: Lei Complementar n. 709, de 14 de janeiro de 1993; Regimento Interno; Lei Complementar n. 979, de 8 de dezembro de 2005; Lei Complementar n. 1110, de 14 de maio de 2010. São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/images/lei-regimento.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016).

¹⁵³ Esses elementos e possibilidades serão analisados adiante.

¹⁵⁴ RMS - ADMINISTRATIVO - PROCESSUAL CIVIL - FISCAL DE TRIBUTOS - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - EXTRAPOLAÇÃO DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL - NULIDADE DO PROCESSO - NÃO OCORRÊNCIA - PRESCRIÇÃO PUNITIVA AFASTADA - CONJUGAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. 1 - O princípio da instrumentalidade das formas, no âmbito administrativo, veda o raciocínio simplista e exageradamente positivista. A solução está no formalismo moderado, afinal as formas têm por objetivo gerar segurança e previsibilidade e só nesta medida devem ser preservadas. A liberdade absoluta impossibilitaria a seqüência natural do processo. Sem regras estabelecidas para o tempo, o lugar e o modo de sua prática. Com isso, o processo jamais chegaria ao fim. A garantia da correta outorga da tutela jurisdicional está, precisamente, no conhecimento prévio do caminho a ser percorrido por aquele que busca a solução para uma situação conflituosa. Neste raciocínio, resta evidenciada a preocupação com os resultados e não com formas pré estabelecidas e engessadas com o passar dos tempos.[...]. Precedentes (RMS 6.757 - PR; RMS 10.464 - MT; RMS 455 - BA e RMS 7.791 - MG). (STJ - RMS: 8005 SC 1996/0077859-0, Rel.: Min. GILSON DIPP, Julg.: 06/04/2000, T5 - QUINTA TURMA, Pub.: DJ 02.05.2000. p. 150
 JSTJ v. 17 p. 353
 RIP v. 7 p. 297
 RSTJ v. 136, p. 458).

¹⁵⁵ TÁCITO, Caio. **O abuso de poder administrativo no Brasil**: conceito e remédio. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, 1959. p. 27.

[...] a primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há, em Direito Administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador.

Portanto, deve-se observar, primeiramente, a competência constitucional estabelecida para os Tribunais de Contas, vez que se consubstancia, como visto, em jurisdição anômala. De outro modo, como dito anteriormente, as decisões do Tribunal de Contas são administrativas, podendo, conforme a lei, serem objeto de exame pelos órgãos do Poder Judiciário.

A impossibilidade de revisão das decisões dos Tribunais de Contas fora defendida por Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda¹⁵⁶, nos seguintes dizeres:

Hoje, e desde 1934, a função de julgar as contas está, claríssima, no texto constitucional. Não haveremos de interpretar que o tribunal de Contas julgue e outro juiz as re-julgue depois. Tratar-se-ia de absurdo bis in idem. [...]. Tal jurisdição exclui a intromissão de qualquer juiz na apreciação da situação em que se acham, ex hypothesi, os responsáveis para com a Fazenda Pública.

Outros autores perseguiram esse entendimento, alguns total e outros parcialmente.¹⁵⁷ Porém, não logrou-se êxito nesta perspectiva acerca do tema, uma vez que o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional¹⁵⁸ se apresenta claro de entendimento

¹⁵⁶ MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Boffoni, 1947. v. 2. p. 95.

¹⁵⁷ Conforme entendimento de Castro Nunes: [...] O Tribunal de Contas estatui somente sobre a existência material do delito, fornecendo à justiça, que vai julgar o responsável, essa base de acusação. Não julga a este, não o condena nem o absolve, função da justiça penal. Fixa-lhe apenas a responsabilidade material, apurado o alcance. Outros aspectos da imputação pertencem por inteiro à justiça comum, que pode absolver o responsável alcançado, contanto que não reveja o julgado de contas, não negue a existência material da infração financeira. A jurisdição de contas é juízo constitucional de contas. A função é privativa do Tribunal instituído pela Constituição para julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. O Judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para as rever, para apurar o alcance dos responsáveis, para os liberar. Essa função é “própria e privativa” do “Tribunal de Contas”. (NUNES, Castro. **Teoria e prática do poder judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1943. p. 23).

¹⁵⁸ Melhor explicando a correlação entre a inafastabilidade e as inferências nas decisões do Tribunal de Contas, elucida Julio Cesar Manhães de Araujo: O disposto nos artigos 49, IX, 52, I e II, e 72, II, todos da Constituição de 1988 não devem ser vistos como equívoco do constituinte, como se, por um lapso, tivessem rotulado de julgamento algo que não disporia dessa natureza. O que quer se afirmar é que o art. 5º, inc. XXXV, da Constituição, normalmente invocado como pretensa justificativa para lastrear o argumento da inafastabilidade do controle jurisdicional judicial, é assertiva que deve ser contextualizada, para que a sua aplicação não venha a significar a própria inutilidade da distribuição constitucional das funções. Com efeito, o inc. XXXV, do art. 5º não significa que a jurisdição, acometida a outros órgãos constitucionalmente previstos, caracterize lesão ou ameaça a direito. O que o referido preceito constitucional visa assegurar é que qualquer ato que possa acarretar prejuízo jurídico a quem quer que seja não fique imune à atuação jurisdicional judicial, no sentido de se permitir ao Poder Judiciário, se não a condenação no sentido da observância do direito justo, pelo menos, que se retire a eficácia do ato lesivo ao direito individual. A nosso juízo, esse é o significado da inafastabilidade da tutela jurisdicional (judicial) do Estado. (ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 480).

dentro do texto constitucional, poderá haver análise, pelo Poder Judiciário, de qualquer lesão ou ameaça a direito.

No mesmo sentido, Zaiden Geraige Neto¹⁵⁹:

Como já é possível notar, o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional se situa no tempo antes de qualquer movimento processual efetivo, estando logicamente situado anterior ao próprio princípio do “due process of law”, que passa a existir, efetivamente, com o início do processo. Isto é, o princípio previsto no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição da República é garantia que precede a todos os outros princípios, atribuindo-lhes segurança e efetividade, demonstrando ao jurisdicionado a consciência de que vive em um verdadeiro Estado de Direito, onde, em juízo, poderá até não atingir um resultado esperado, porém, terá a garantia de um processo justo, conforme mencionada lição de J.J. GOMES CANOTILHO. Diante desse quadro, é de se notar que o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional está presente, já surtindo efeitos, antes mesmo do caso concreto existir [...].

Ante ao exposto, assevera-se a importância do princípio em tela, inclusive lembrando da não possibilidade de sua supressão. Mesmo quando o Tribunal de Contas realiza seus atos dentro dos limites da competência estabelecida no texto Constitucional, ainda será possível o exercício do controle jurisdicional sobre estes, vez que o controle em comento é exercido em relação aos atos de todos os poderes, e, não faria sentido que houvesse uma blindagem, apenas aos atos dos Tribunais de Contas.

Existe preocupação semelhante na doutrina espanhola, observando os limites da atuação do Tribunal de Contas. Nesta senda, o direito espanhol estabelece que o controle não deve utilizar juízos de valor que extrapolem a esfera técnica.¹⁶⁰ Todavia, é importante destacar que mesmo as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, com trânsito em julgado, são passíveis de questionamento por intermédio de ação rescisória. E, colaborando com essa comparação, para que haja ação rescisória, faz-se preciso que a decisão tenha violado literal disposição de lei, e, deste modo, as decisões dos tribunais de contas revistas por meio do controle jurisdicional não se encontram distantes, vez que são autorizadas mediante ilegalidade manifesta.

¹⁵⁹ GERAIGE NETO, Zaiden. **O princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (inciso XXXV, art. 5º da Constituição Federal) e alguns temas polêmicos**. 2001. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001. p. 52-53.

¹⁶⁰ “No obstante, conviene señalar que el control de eficacia y economía no debe empañar-se con juicios de valor que superen la esfera de lo técnico; debe alojar-se en apreciaciones políticas. Al propio tiempo ha de huirse en el ejercicio de este tipo de control de los juicios meramente valorativos, sin fundamento económico y financiero comprobado.” (GARRIDO FALLA, Fernando et al. **Comentarios a la constitución**. Madrid: Civitas, 2001. p. 2.363.)

Nesse sentido, para que haja intervenção do judiciário, o texto legal exige uma interpretação aberrante, precisamente para que se evite que simples diferenças de exegese, toleráveis pelo sistema, justifiquem o ataque a coisa julgada.¹⁶¹

Pode-se concluir, portanto, pela não existência de impedimentos ao controle realizado pelo Judiciário em relação aos atos realizados pelo Tribunal de Contas. Destarte, segundo Themístocles Brandão Cavalcanti¹⁶²:

[...] nenhum obstáculo poderá haver a um exame judicial se, nos termos constitucionais, verificar-se a lesão de um direito individual, ou, em outros termos, se for ilegal aquela decisão. No caso contrário, não. Exceção feita para as questões meramente contábeis porque a verdade é que, em matéria contábil, não há geralmente questão de direito, mas, quando se trata de aplicação da lei, a controvérsia judicial estará sempre aberta. É assim que, no exame das contas, aparece uma limitação ao controle judicial, porque o Judiciário não tem competência para, na expressão de castro Nunes, rever as contas ou apurar o alcance. Por isso é que decidiu o Supremo Tribunal Federal, em acórdão de 16.10.1952, que o Poder Judiciário não pode arrogar-se a competência em matéria reservada ao Congresso.

Portanto, após aclarar a possibilidade de controle jurisdicional sobre os atos do Tribunal de Contas é preciso tratar dos limites para esse controle. Para Eduardo Botelho Gualazzi¹⁶³, seguindo parcialmente o entendimento do autor retrocitado, assevera pela impossibilidade de revisão judicial com finalidade de verificação administrativa da execução financeira ou orçamentária, quando estas forem realizadas no âmbito de competência do Tribunal de Contas no tocante a matérias que lhe foram reservadas.

Cumprindo o mesmo desiderato, observa-se que, assim como não é possível ao juiz substituir os critérios do administrador, também não o será em relação ao mérito das decisões do Tribunal de Contas. Porém, há que se compreender que existe maior restrição na atuação do Tribunal de Contas e seus limites são mais precisos, o que faz com que seja tormentosa a limitação pelo órgão jurisdicional. Nesta senda, afirma-se que mesmo os julgamentos realizados pelo Tribunal de Contas seriam vinculados.¹⁶⁴

¹⁶¹ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 51.

¹⁶² CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **A Constituição Federal comentada**. Rio de Janeiro: José Kofino, 1956. v. 2. p. 8.

¹⁶³ Nas palavras de Eduardo Lobo Botelho Gualazzi[...] a apuração objetiva, ex facto, efetivamente não pode ser revista pelo Poder Judiciário, mas a imputação subjetiva, de jure, pode ser sempre revista pelo Poder Judiciário, porque pode, efetiva ou potencialmente, acarretar lesão a direito subjetivo, público ou privado, matéria de cognição judiciária, privativa, no Brasil, consoante a atual Constituição da República de 1988." (GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992. p. 200).

¹⁶⁴ GOMES JUNIOR, op. cit., p. 53.

Nesse sentido, os critérios utilizados podem ser questionados judicialmente, vez que, mesmo em questões contábeis, se demonstrado o erro ou um equívoco no critério utilizado, não poder-se-á afastar o acesso à tutela jurisdicional.¹⁶⁵

Destarte, existem diferenças no controle dos atos discricionários e dos demais atos realizados pelo Tribunal de Contas, os discricionários possuem mérito o que impossibilita seu reexame, enquanto os demais, por serem vinculados, podem ser questionados conforme a limitação da lei. Para ambos os casos, deve-se atentar para os princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, previstos na Carta Constitucional.

Ainda, é necessária a verificação acerca da moralidade do ato praticado, bem como se este atendeu ao Princípio da Economicidade. E, com esse entendimento, observa-se que é característica desse sistema normativo a não definitividade das decisões em sede administrativa, e, em última análise, todos os demais poderes podem ser judicialmente questionados. A não possibilidade de questionamento destas decisões por parte do Judiciário ocasionaria diminuição dos poderes constitucionais atribuídos a este bloco orgânico de competências, o que acarretaria mudanças nos freios e contrapesos no atual quadro de poderes constituídos.

Em síntese, caberia ao Judiciário, somente, o “[...] patrulhamento das fronteiras da legalidade”¹⁶⁶, com impossibilidade de exame em relação a conveniência e oportunidade.¹⁶⁷

Por oportuno, observadas as correntes a favor da análise indiscriminada dos atos dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário, é sempre importante trazer esta ressalva, para que, na prática, esses casos não possam acontecer, sendo necessário o respeito às decisões administrativas no tocante à conveniência e à oportunidade. Nesse sentido, apesar de possível, como já tratado, o exame de legalidade, não será possível a indagação judicial quanto ao mérito.¹⁶⁸

Quando, porventura, os atos realizados pelo Tribunal de Contas contiverem anormalidades, o Poder Judiciário será requisitado para saná-las. E, após a resolução da

¹⁶⁵ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 53 - Segundo Luiz Manoel Gomes Junior: Exemplo é o dos gastos que podem ser incluídos na exigência constitucional com educação. Saber se determinado montante –gastos com inativos, p.ex. – pode ser incluído é questão jurídica, podendo ser analisada pelo Poder Judiciário, sem invasão da competência do Tribunal de Contas ou subtraídas de tal julgamento com a alegação de serem “questões contábeis.”

¹⁶⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Limites à revisibilidade judicial das decisões dos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ano 16, ed. 2, nov. 2002. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/02/02/2002_11_11_0003.2xt/versao_impressao?ed=02&folder=2>. Acesso em: 20 maio 2016.

¹⁶⁷ Ibid. - Conforme a explicação de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: Não se trata de acolhimento de tese ortodoxa, ultrapassada ou de estudo reacionário. Não pode o juiz pretender examinar uma questão se não ficar evidenciada cristalina lesão à ordem jurídica. Em nome da harmonia não dos Poderes, mas do Direito, não se admite o exercício da aplicação concreta da Lei com o afastamento da competência da autoridade administrativa.

¹⁶⁸ Ensina Celso Ribeiro Bastos: O aspecto da legalidade é suscetível de revisão pelo Poder Judiciário. O de mérito não. (BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 101).

situação que proporcionou sua interferência, finalizar-se-á a necessidade de sua atuação. Nesse sentido, não se espera que a sentença venha revogar os atos administrativos, mas saná-los ou torná-los inaplicáveis.¹⁶⁹

Pode-se observar que há uniformidade na doutrina, no sentido de que cabe ao Poder Judiciário o exame da legalidade dos atos, bem como em relação aos seus limites. O que não resta claro é o porquê de alguns buscarem rever, em sede judicial, as decisões emanadas dos julgamentos realizados pelo Tribunal de Contas.¹⁷⁰

Nas palavras de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹⁷¹:

Julgar é apreciar o mérito; portanto, mesmo que a Constituição não utilizasse expressamente o termo julgar, ainda assim uma decisão dessa Corte seria impenetrável para o Poder Judiciário. Se a maculasse manifesta ilegalidade, como qualquer sentença, poderia até ser cassada por meio de mandado de segurança, mas nunca, jamais, se poderia permitir ao magistrado substituir-se nesse julgamento de mérito. O juiz também deve conter sua atuação nos limites da lei, e foi a Lei Maior que deu a competência para julgar as contas a uma Corte, devidamente instrumentalizada e tecnicamente especializada.

Assim, consolida-se o entendimento no sentido da não possibilidade de reexame do mérito das decisões dos tribunais de contas pelo Poder Judiciário, importando, ainda, ilegal a sentença que o fizer, restando esta passível de questionamento por mandado de segurança. O autor relembra que o juiz também deve observar os limites da lei em sua atuação, não podendo ultrapassar os ditames estabelecidos na carta constitucional.¹⁷²

¹⁶⁹ Nesse sentido é a lição de Miguel Seabra Fagundes: O Poder Judiciário chamado a atuar no processo de realização do direito, para remover anormalidade nele surgida, circunscreve o âmbito da sua atuação ao caso sobre o qual tenha sido provocado. Extinguindo-se a situação anormal com o seu pronunciamento, cessa, por isso mesmo, a razão de ser da sua interferência. Quando o ato administrativo impugnado atinge apenas a quem é parte na ação, a sentença que constate o conflito entre ele e a Constituição ou alguma lei pronuncia-lhe a nulidade. (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 8. ed. atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 194).

¹⁷⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Limites à revisibilidade judicial das decisões dos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ano 16, ed. 2, nov. 2002. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/02/02/2002_11_11_0003.2xt/versao_impressao?ed=02&folder=2>. Acesso em: 20 maio 2016.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Nos ensinamentos de Julio Cesar Manhães de Araujo: “Nessas searas, a atuação do Judiciário deve respeitar a atribuição constitucional de outros órgãos para o exercício da atividade de julgamento de temáticas específicas que foram consagradas, em função de uma opção política fundamental, a órgãos que não se insiram na estrutura do Poder Judiciário. A submissão ao crivo do Judiciário dessas matérias é uma limitação de ordem jurídica e de ordem lógica. De ordem jurídica, pois, se a Constituição atribuiu a órgão diverso do Judiciário, a competência para julgar, é porque esse julgamento tem a mesma raiz de qualquer julgamento, seja proveniente de qualquer autoridade, seja judiciária, seja legislativa, seja de órgão de controle, o que impõe ao Judiciário o dever de somente aquilatar o julgamento em seu aspecto extrínseco, vale dizer: observando-se se o due process of Law foi efetivamente respeitado pelos órgãos aos quais se incumbiu o texto originário da Constituição em deferir, de modo deslocado, mas não impróprio, essa competência decisória, ressalvada a possibilidade de se invalidar a decisão meritoriamente teratológica, que não guarde qualquer harmonia com a situação de fato na qual hipoteticamente se basearia.” (ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 480).

Contudo, apesar da explanada corrente majoritária, existe quem amplie os limites do controle do Poder Judiciário sobre o Tribunal de Contas. Com esse entendimento, segue as palavras de Julio Cesar Manhães de Araújo¹⁷³:

Embora seja inviável a emissão de decisão judicial substitutiva da decisão do Tribunal de Contas, é deferido ao Poder Judiciário, inclusive para aferir juridicidade, ou não, da atuação do órgão de controle externo, sindicando o próprio mérito da decisão que julga as contas. Essa valoração não representa qualquer abuso ou ofensa ao dogma (nem mais tão dogmático assim) da separação dos poderes.

Para este autor, não haveria qualquer impedimento para o exame de mérito dos atos administrativos do Tribunal de Contas. Partindo desta visão, o único limite que ter-se-ia para o Judiciário no tocante ao controle dos atos do Tribunal de Contas seria em relação a impossibilidade de substituição das suas decisões.¹⁷⁴

Assim, existe o entendimento pela possibilidade de realizar exame de juridicidade, inclusive no mérito do ato. O que permite concluir, pela concordância uniforme no sentido de não ser possível ao Poder Judiciário, substituir as decisões da Corte de Contas por uma decisão sua.

Não existem, portanto, atos praticados por quaisquer dos Poderes do Estado, que não sejam passíveis de controle realizado por outros órgãos constitucionais. E, historicamente, o dogma cunhado sobre a impossibilidade de controle de aspectos intrínsecos aos atos administrativos, advém da Revolução Francesa, e tinha por objetivo “[...] impedir que os atos do Governo Revolucionário pudessem ser objeto de questionamento por parte do Poder Judiciário de então.”¹⁷⁵

Destarte, observa-se que, cabe ao Poder Judiciário verificar os vícios da conduta administrativa e, uma vez constatados, sentenciar no sentido de que a Administração passe a observar o devido processo legal.

Importante dar ênfase que, no arcabouço jurídico contido na lei maior, existem competências jurisdicionais reservadas à determinados órgãos. Desta forma, existe a garantia pelo texto constitucional de que determinados órgãos realizem certas atividades específicas. Nesse sentido, tem-se que a jurisdição anômala, exercida pelo Tribunal de Contas, fora dada,

¹⁷³ ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 481.

¹⁷⁴ Ibid. - Ainda em relação ao posicionamento de Júlio Cesar Manhães Araújo: “[...] ao Poder judiciário é dado descer ao ambiente interno do ato de controle, aquilatando seus motivos, examinando a juridicidade da decisão proferida em sede de controle, mas com uma limitação: a impossibilidade de substituir a decisão do Tribunal de Contas no que se refere ao mérito do julgamento proferido pela Corte de Contas.”

¹⁷⁵ Ibid., p. 482.

exclusivamente, a ele. Ou seja, na ação de controle realizado pelo Poder Judiciário, este jamais poderá se pronunciar no sentido de declarar a regularidade¹⁷⁶ ou não das contas, vez que essa competência possui destinatário próprio, e, assim sendo, nem mesmo será possível substituir a Corte de Contas, nessas decisões, quando esta demore em sua apreciação.¹⁷⁷

Corroborando com o entendimento da existência de limites e suas necessidades, tem-se que de nada adiantaria a existência de uma Corte de Contas, técnica e bem equipada, se suas decisões pudessem sempre ser totalmente desfeitas ou modificadas conforme novos entendimentos dos representantes do Poder Judiciário. Em outras palavras, o descumprimento a esta limitação, torna o Tribunal de Contas órgão desnecessário, sem qualquer utilidade, distorcendo a realidade prenunciada na Constituição Federal de 1988.

A importância das Cortes de Contas deve ser reconhecida e não distorcida. Assim, conforme Marçal Justen Filho¹⁷⁸:

A autonomia atribuída constitucionalmente ao Tribunal de Contas até poderia conduzir ao reconhecimento de sua qualidade de “Poder”, na acepção em que a expressão é utilizada a propósito do Executivo, Legislativo e Judiciário. É juridicamente impossível qualquer autoridade integrante de algum dos três “Poderes” intervir sobre o desempenho das competências do Tribunal de Contas, tanto quanto é inviável suprimir a existência ou reduzir suas atribuições por meio de medidas infraconstitucionais.

Portanto, não há como o órgão controlador, Poder Judiciário, usurpar a competência do Tribunal de Contas. Restando, por fim, ressalvada a parcela de jurisdição conferida constitucionalmente ao órgão em comento. Mesmo ante as divergências doutrinárias, existe o consenso pela existência de limites para o exercício do controle do Poder Judiciário sobre o órgão de Controle de Contas.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Portanto, é cristalino que não poderá haver reexame, pela Justiça, dos aspectos fáticos e jurídicos envolvendo os aspectos especificamente materiais da regularidade ou irregularidade das contas apresentadas, ficando a sua atuação restrita essencialmente aos aspectos jurídico-processuais concernentes aos princípios constitucionais que devem nortear todos os atos, legal e regimentalmente, concernentes ao juízo especial de contas. (BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do tribunal de contas da união**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 82).

¹⁷⁷ “[...] reconhecendo visão relacionada ao mérito do julgamento das contas, o Poder Judiciário, se provocado, se limita a proclamar a falta ou a existência de adequação jurídica da decisão proveniente do órgão de controle. Fica-lhe vedado, em hipóteses com a deste jaez, a emitir pronunciamento que substitua a decisão da Corte de Contas, porquanto somente a esta compete demitir aquele submetido à sua jurisdição, da responsabilidade sobre a regularidade das contas de gestão.” (ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 483).

¹⁷⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p.751.

¹⁷⁹ Entendendo de forma diferente da maioria da doutrina administrativista e até processualista, traz-se o raciocínio utilizado por Julio Cesar Manhães em sua obra: “[...] ou o Tribunal de Contas reconhece a conduta administrativa que manejou a discricionariedade como correta e julga a atividade como regular, ou a considera irregular, caso em que pode até aplicar sanções ao administrador. Mas não se lhe defere a possibilidade de agir substitutivamente ao administrador. Do mesmo modo, a atuação do Poder judiciário quando controla os atos

3.13.1 O Controle Realizado pelo Supremo Tribunal Federal

Para a realização do Controle externo sobre o Tribunal de Contas, conforme dispõe artigo 102, inc. I, alínea “d”, competirá ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente habeas data e mandado de segurança contra atos do presidente do Tribunal de Contas da União. Da mesma forma, competirá a instância máxima do Judiciário julgar mandado de injunção nos casos em que for competência do Tribunal de Contas da União a feitura da norma regulamentadora.

Numa análise literal do dispositivo supramencionado, ter-se-ia que apenas os atos dos presidentes do Tribunal de Contas da União seriam analisados via controle originário no pretório excelso. Contudo, a própria Corte Constitucional ampliou esse entendimento no julgamento do mandado de segurança 26.381, de relatoria do Ministro Eros Grau:

A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o Tribunal de Contas da União é parte legítima para figurar no polo passivo de mandado de segurança apenas quando o ato impugnado estiver revestido de caráter impositivo. Nesse sentido o MS n. 24.001, Relator MAURÍCIO CORREA, DJ 20.05.2002. A especificação da autoridade coatora na petição inicial há de ser feita em função do órgão do TCU que tenha proferido a decisão impugnada no *mandamus*. Tanto o Presidente daquela Corte de Contas quanto os das respectivas Câmaras podem figurar como autoridades coatoras. O Supremo, no entanto, não faz essa distinção, conhecendo dos mandados de segurança impetrados contra o Presidente do TCU [MS n. 23.919, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 20.06.2003], contra os Presidentes de suas Câmaras [MS n. 25.090, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ 01.04.2005 e MS n. 24.381, Relator o Ministro GILMAR MENDES, DJ 13.05.2004] ou, simplesmente, contra o Tribunal de Contas da União [MS n. 23.596, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 18.05.2001]. O ato emanado do Tribunal de Contas da União deve impor diretamente determinada conduta ao órgão público, configurando a coação impugnável pelo writ. Em se tratando de mandado de segurança de caráter preventivo, a concessão da ordem pressupõe a existência de efetiva ameaça a direito, ameaça que decorra de atos concretos da autoridade pública [MS n. 25.009, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ de 24.11.2004].¹⁸⁰

de controle. Não lhe é dado substituir a decisão do órgão de controle. Todavia, este aspecto “não impede a invalidação dos atos por defeitos formais” ou ainda, quando haja erro crasso e manifesto. Do mesmo modo que não é dado ao Tribunal de Contas alterar a decisão administrativa (ressalvada a hipótese do art. 113, §2º, da Lei 8.666/93, onde suas determinações devem ser obedecidas) submetida ao controle, ao Poder judiciário também se veda a possibilidade de que invalide o ato de controle que se revele fora dos contornos da juridicidade.” (ARAÚJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 485).

¹⁸⁰ (STF - MS-AgR: 26381 DF, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 14/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-077 DIVULG 09-08-2007 PUBLIC 10-08-2007 DJ 10-08-2007 PP-00020 EMENT VOL-02284-01 PP-00062).

Nesta senda, importante questionar acerca da extensão do controle realizado por esta Corte Constitucional sobre os atos dos Tribunais de Contas. Como visto, serão submetidas as decisões do Tribunal de Contas da União ao controle, externo, originário realizado pelo Supremo Tribunal Federal. Contudo, existem peculiaridades nas limitações deste exercício.

As decisões impositivas que acarretam sanções ao administrador não são passíveis de alteração pela Corte Constitucional, seguindo, até então, os mesmos moldes estabelecidos anteriormente. Portanto, no controle jurisdicional judicial do Supremo sobre as decisões do Tribunal de Contas que apliquem sanções aos administradores, este, deve se restringir a verificar a obediência ao “*due process of law*”, que será aplicado em qualquer atuação estatal, e, a constatar se houve erro “[...] na valoração meritorial da atividade administrativa levada a efeito pelo Tribunal de Contas da União.”¹⁸¹

Ante aos desrespeitos havidos, na prática, em relação aos mandados de segurança contra atos do Tribunal de Contas da União, o Supremo Tribunal Federal criou a Súmula 248¹⁸² de 26 de outubro de 2015, reiterando sua competência originária em relação a decisão acerca de mandados de segurança impetrados contra ato do Tribunal de Contas da União.

3.13.2 O Controle realizado pelos demais órgãos do Poder Judiciário

Os demais órgãos do Poder Judiciário possuem competência bastante restrita para o exercício do controle sobre o Tribunal de Contas. Contudo, na prática a maior incidência de atuação dos demais órgãos do Judiciário ocorre, não no controle externo, mas em sede de execução.

As decisões do Tribunal de Contas são consideradas títulos executivos extrajudiciais, nesse ínterim, débitos ou multas que sejam fixados em razão da atuação da Corte de Contas, para que sejam cobrados, ou seja, para que se realize sua execução, far-se-á necessária a atuação por via judicial.

Assim, quando não forem pagos os débitos ou as multas suprarreferidas, espontaneamente, o Tribunal de Contas as executará, por intermédio da Advocacia Geral da União ou por seus órgãos vinculados, como títulos executivos extrajudiciais, e, nesta esfera, a atuação se dará conforme a regra geral das execuções em sede judicial.

¹⁸¹ ARAUJO, Julio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 448.

¹⁸² Súmula 248 do STF: É competente, originariamente, o Supremo Tribunal Federal, para mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União.

Portanto, é possível a realização de demandas, em primeiro grau, em relação as decisões do Tribunal de Contas, mas será limitada a enfrentar a execução do título executivo, ou a propositura de ação declaratória.

3.14 Questionamentos das decisões do Tribunal de Contas na via Judicial

Contudo, muito embora estejam claras as premissas acima, que são, inclusive, posição consolidada nas altas Cortes de Justiça do País, as decisões do Tribunal de Contas da União vinham sendo objeto de diversos questionamentos, em especial, nas primeiras instâncias do Judiciário, ou seja, no primeiro grau de jurisdição.

Assim, inúmeras vezes, no decorrer de processos, já em fase executória, havia a interposição, por regra, de embargos de devedor, tendo por objetivo atacar o mérito específico e privativo da Corte de Contas.¹⁸³

Outrossim, eram constantes os questionamentos, em primeira instância, por meio de ações declaratórias de nulidade.¹⁸⁴ Desta situação, manifestou-se Bento José Bugarin¹⁸⁵:

A situação é, no mínimo, esdrúxula, pois não é razoável aceitar que decisões da Corte de Contas sejam discutidas no primeiro grau de jurisdição, quando a própria Constituição previu prerrogativa de fato para a discussão de decisões da Corte de Contas. A situação é mais grave nos casos de inelegibilidade, porquanto a Lei Complementar n° 64/90, no art. 1º, inciso I, alínea g, estabelece que serão inelegíveis os gestores que tiverem suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas, salvo que a questão estiver submetida à apreciação do Poder Judiciário. Diante dessa ressalva, é comum gestores, às vésperas das eleições, oferecerem ações no primeiro grau de jurisdição, com pedido de liminar, questionando a decisão do TCU, sob o apelativo argumento de que houve cerceamento de defesa no processo que tramitou na Corte de Contas. Com isso, conseguem participar das eleições.

No mesmo sentido, se estende outra problemática acerca da eficácia das decisões do Tribunal de Contas, questão que será abordada ainda neste trabalho. Contudo, antecipando o que há por vir, existem diversos obstáculos criados, por intermédio de medidas judiciais,

¹⁸³ BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do tribunal de contas da união**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 83.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 83 - Conforme Paulo Soares Bugarin, na época membro do Ministério Público em atuação na Corte de Contas: “Com base em análise de relatório de Acompanhamento de Ações Judiciais interpostas contra o TCU, elaborado pela consultoria jurídica (CONGER/TCU), e considerando as informações disponíveis em 11.10.2001, foram localizadas aproximadamente 210 (duzentas e dez) ações desta natureza em andamento em juízos federais de primeira instância em todo o País.”

¹⁸⁵ BUGARIN, Bento José. A evolução do controle externo no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 32, n. 87, p. 235, jan./mar 2001. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055462.PDF>>. Acesso em: 10 maio 2016.

que visam impedir os resultados no tocante as sanções impostas pelas decisões das Cortes de Contas. Corroborando com o tema, Sebastião Batista Affonso¹⁸⁶:

[...] a despeito de haver a atual Constituição estabelecido uma ampliada gama de competências, próprias e privativas das Cortes de Contas (arts. 70, 71 e 75), sabe-se que as suas deliberações, em última análise, podem acabar sendo obstaculizadas, por alguma modalidade de decisão judicial, seja atacando-as na sua fonte geradora, pelo mandado de segurança, seja neutralizando os seus efeitos, pelos embargos à execução das suas condenações. No caso do uso de ação mandamental, a prerrogativa de função do órgão confere foro privilegiado, o que assegura maior dose de equilíbrio, mas nos demais casos, a execução dos julgados das Cortes de Contas, em regra geral, podem ficar na dependência de decisão monocrática de juízos do primeiro grau de jurisdição, o que causa uma aparente subversão na ordem hierárquica de valores.

Não obstante as mudanças processuais ocorridas após o contexto das últimas duas citações apresentadas, a preocupação dos autores se apresentava clara e evidente, acarretando na não eficácia das decisões. Em relação às ações declaratórias de nulidade das decisões do Tribunal de Contas, com o famigerado argumento de cerceamento de defesa ou por falsidade documental, é preciso levantar algumas observações pertinentes.

O primeiro problema havido, claramente, é a possibilidade de o Tribunal de Contas, órgão equivalente ao Superior Tribunal de Justiça, ter suas decisões questionadas em primeira instância por juízos monocráticos.

Ante ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, é comum considerar que as decisões do Tribunal de Contas da União, quando impõe sanções, possam ser questionadas em juízos de primeira instância quando puderem acarretar lesão a direito dos responsáveis que sejam condenados pela Corte de Contas.

Todavia, é preciso atentar para o efeito prático gerado por esta habitualidade nos questionamentos mencionados, no Poder Judiciário. A insistente manobra, em grande parte das vezes protelatória, de utilização de embargos de devedor contra as decisões do Tribunal de Contas da União, e, anteriormente em primeira instância, ocasionou uma “[...] desqualificação jurídico constitucional do espaço consagrado à atuação das Cortes de Contas no Brasil.”¹⁸⁷

A discussão muda seu enfoque para a natureza das decisões do Tribunal de Contas. Nesta seara, é preciso anotar que a condição de título executivo extrajudicial das

¹⁸⁶ AFFONSO, Sebastião Batista. Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 27, n. 68, p. 114, abr./jun. 1996.

¹⁸⁷ BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do tribunal de contas da união**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 85.

decisões das Cortes de Contas, faz com que, conforme os efeitos legais, estejam equiparadas aos demais títulos executivos extrajudiciais.¹⁸⁸

Como somente o Poder Judiciário poderá originar título executivo judicial, vê-se, indiretamente, que a natureza das decisões do Tribunal de Contas, em sua função julgadora, em muito se distingue das sentenças dos magistrados.

Ante a essa situação, conforme o texto do artigo 917 do Código de Processo Civil de 2015, o devedor poderá, em embargos a execução, alegar não somente os aspectos formais, mas “[...] qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa em processo de conhecimento.”¹⁸⁹

Nessa hipótese, considerando as decisões do Tribunal de Contas como título executivo extrajudicial¹⁹⁰, o devedor pode fazer prova ou não do débito, utilizando de todos os meios de prova, em qualquer matéria capaz de auxiliar em sua defesa, de forma lícita, com a mesma amplitude de um processo de conhecimento. Assim, pode-se utilizar de todos os meios previstos em lei, sejam provas documentais, periciais ou testemunhais, e, caberá ao juiz decidir sobre as questões relacionadas ao mérito do débito em execução.¹⁹¹

Deste modo, importante salientar, nas palavras de Luciano Ferraz, que: “É bem verdade que o órgão julgador não declara as contas regulares ou irregulares, mas o efeito de seu julgamento, se procedente refletirá no pronunciamento do Colegiado de Contas. Haverá, necessariamente, comunicabilidade das instâncias civil e administrativa.”¹⁹² Deste modo, por esse entendimento, fica claro que, por não serem definitivas, as decisões das Cortes de Contas não fazem coisa julgada material. E, assim sendo, podem ser revistas em sua plenitude, em sede de execução dentro do âmbito do Poder Judiciário.

¹⁸⁸ FERRAZ, Luciano de Araujo. **Controle da administração pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999. p. 172.

¹⁸⁹ Código de Processo Civil (Lei n. 13.150): Art. 917. Nos embargos à execução, o executado poderá alegar: I - inexecutabilidade do título ou inexigibilidade da obrigação; II - penhora incorreta ou avaliação errônea; III - excesso de execução ou cumulação indevida de execuções; IV - retenção por benfeitorias necessárias ou úteis, nos casos de execução para entrega de coisa certa; V - incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução; VI - qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa em processo de conhecimento. (BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 mar. 2015. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/-CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 25 jul. 2015).

¹⁹⁰ Importante observar: “[...] a decisão condenatória proferida pelo Tribunal de Contas quando exerce função jurisdicional não pode ser chamada de título executivo judicial, simplesmente, porque a Corte de Contas não integra o Poder Judiciário. No entanto, tal decisão possui as mesmas características daquela espécie de título executivo, inclusive quanto às limitações para que seja combatida por meio de embargos à execução.” (COSTA JUNIOR, Eduardo Carone. As funções jurisdicional e opinativa dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 39, n. 2, p. 111, abr./jun. 2001).

¹⁹¹ FERRAZ, Luciano de Araujo. **Controle da administração pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999. p. 172.

¹⁹² Ibid.

Contudo, ante ao exposto, existem posicionamentos que divergem dos apontamentos supramencionados. Neste caso, haver-se-ia de notar a diferença intrínseca existente entre a decisão emanada do Tribunal de Contas e os demais títulos executivos extrajudiciais.

Destarte, o processo administrativo realizado no Tribunal de Contas se informa pela busca da verdade real, prevalência do formalismo moderado, bem como os demais princípios processuais constitucionais observados a todos os processos judiciais, garantindo a ampla defesa conforme o devido processo legal.

Ou seja, dentro do âmbito da jurisdição, administrativa, exercida em sede do Tribunal de Contas, ocorre um verdadeiro processo de conhecimento conforme as competências dos órgãos de controle envolvidos, seguindo os preceitos definidos pelo texto constitucional.¹⁹³

Seguindo esse entendimento, assevera Paulo Soares Bugarin¹⁹⁴:

[...] a qualificação das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas como meros títulos executivos extrajudiciais para todos os fins previstos na legislação processual carece de fundamento à luz de uma visão sistêmico-institucional da função controle externo da Administração Pública, à luz de uma interpretação consentânea com a posição hierárquica superior do Texto Constitucional e reflete, em boa medida, um injustificável desconhecimento da processualística adotada pelos colegiados de contas, no exercício da sua privativa função jurisdicional especializada.

Portanto, o autor não coaduna com o entendimento de que deve-se aceitar as decisões dos Tribunais de Contas de forma exatamente equânime aos títulos executivos extrajudiciais, vez que dever-se-ia observar as bases sistêmicas apresentadas na Constituição, para que, com uma melhor reflexão fossem tratados os institutos apresentados com maior consonância à legislação e a prática observada nos Tribunais.

Corroborando com esse entendimento, e trazendo forte posição acerca das diferenças essenciais entre as decisões do Tribunal de Contas e os demais títulos executivos extrajudiciais, ensina Eduardo Corone Costa Junior¹⁹⁵:

[...] se a lide posta diante deste órgão foi submetida ao crivo do contraditório e da ampla defesa e foi solucionada por meio de um ato típico de jurisdição, que possui todos os requisitos¹⁹⁶ [...] tudo aquilo que se foi mencionado no tocante aos limites à reversibilidade de tal decisão pelo Poder Judiciário também é

¹⁹³ BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do tribunal de contas da união**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 89.

¹⁹⁴ Ibid., p.90.

¹⁹⁵ COSTA JUNIOR, Eduardo Carone. As funções jurisdicional e opinativa dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 39, n. 2, p. 90-91, abr./jun. 2001.

¹⁹⁶ Ibid., p. 66 - Eduardo Corone Costa Junior faz referência às “[...] principais características da jurisdição: a) o caráter substitutivo, b) o poder de decidir dizendo o direito e o poder de impor sua decisão coercitivamente, e c) o caráter definitivo do qual se revestem os atos típicos de jurisdição.”

válido para os embargos à execução de tal título. Trata-se de uma questão de coerência lógica. [...] No caso em tela, os dispositivos do Código de Processo Civil que determinam que todos os títulos executivos extrajudiciais podem ser contrastados por meio de embargos em que se pode examinar o mérito em toda a sua latitude devem ser considerados como não recepcionados pela Constituição da República de 1988 no que diz respeito àqueles formados com base numa decisão condenatória do Tribunal de Contas proferida em um processo em que o órgão exerceu atividade jurisdicional.

Ante ao exposto, observa-se que, conforme posicionamento do autor supramencionado, não seria possível o reexame do mérito das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas. Ou seja, não seria legítimo, ou constitucional, ao Poder Judiciário examinar, em sede processual, o mérito da decisão proferida pelo Tribunal de Contas, vez que não existe fundamento lógico-jurídico que justifique tal exame quando do processamento dos embargos à execução.

3.15 Consequências da Rejeição das Contas no Âmbito Eleitoral

A atuação do Tribunal de Contas, como já visto, em suas funções principais, ou se da pela emissão de parecer ou pelo julgamento das contas dos responsáveis, em consequência, de alguma forma, da má utilização de verbas e dinheiro público. Ante a essas possibilidades, sobretudo a segunda, observar-se que, além das consequências de responsabilização na reparação civil dos danos, ressarcindo o Erário, ou ainda em consequências criminais, como nos casos de apuração de prática de crime contra a Administração Pública, haverá, também, consequências advindas por reflexo da decisão de rejeição de contas.

Destarte, a rejeição das contas gera reflexos no âmbito do Direito Eleitoral, o que pugna pela melhoria dos resultados da atuação dos Tribunais de Contas.

Conforme dispositivo da Lei Complementar 64/90, artigo 1º, inciso I, alínea “g”¹⁹⁷ alterada pela Lei Complementar n. 135/2010¹⁹⁸, são inelegíveis para qualquer cargo

¹⁹⁷ “Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...] g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irreversível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; [...]” (BRASIL. Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm#art1g>. Acesso em: 10 maio 2016).

¹⁹⁸ Id. Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm#art2>. Acesso em: 10 maio 2016.

aqueles que, por atuação em cargos ou funções públicas, tenham suas contas rejeitadas por decisão irrecurável do órgão competente. Não obstante, para que ocorra tal consequência é necessário que a rejeição se dê por irregularidade insanável e que a irregularidade encontrada se configure como ato doloso de improbidade administrativa.

Caso seja decidido pela irregularidade, insanável, das contas, constatado o ato doloso de improbidade administrativa, ficará o responsável inelegível para futuras eleições pelo prazo de oito anos, contados da data da decisão.

Contudo, desde o início, o dispositivo resguarda a possibilidade de participação do pleito eletivo quando o poder judiciário houver suspenso ou anulado a decisão de rejeição do órgão de contas.

Assim, desde logo, fica clara, conforme legislação eleitoral em vigor, a possibilidade de suspensão dos direitos políticos por prazo de oito anos. O efeito poderá decorrer pelas duas principais formas de atuação do Tribunal de Contas, ou seja, como emissor de parecer e como julgador, mas, conforme observado, a emissão de parecer produzirá efeito pela lavra do Poder Legislativo competente e não diretamente pelo Tribunal de Contas.

Para Joel Cândido¹⁹⁹, “[...] estarão sujeitos à inelegibilidade desta alínea ‘g’ exatamente os sujeitos aos ditames da Lei n° 8.429/92, acima citados, ou seja, os que devem prestação de contas ao Tribunal ou Conselho de Contas e/ou ao Poder Legislativo.”

Deste modo, primeiramente deve se observar que não bastará qualquer rejeição de contas para a consecução do efeito de suspensão dos direitos políticos. Far-se-á preciso que a rejeição das contas ocorra por irregularidade insanável, ou seja, irregularidade impossível de correção ou regularização. Ainda, da mesma forma, é preciso a existência de ato doloso de improbidade administrativa.

Conforme Marcelo Figueiredo²⁰⁰, improbidade²⁰¹ pode ser considerada como sinônimo de desonestidade, ficando evidenciada sempre que houver descumprimento ao princípio da Moralidade administrativa.

¹⁹⁹ CÂNDIDO, Joel. **Inelegibilidades do direito brasileiro**. São Paulo: Edipro, 1999. p. 185.

²⁰⁰ FIGUEIREDO, Marcelo. **Proibidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 21.

²⁰¹ Podemos utilizar como conceito de improbidade administrativa: “[...] o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da administração pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do Erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo “tráfico de influência” nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos. (PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**, São Paulo: Atlas, 1998. p. 39).

De outro modo, é possível considerar improbidade administrativa, num sentido amplo, sempre que o administrador ou terceiros que se relacionem com a administração, infringjam o dever de agir em conformidade com a moralidade administrativa ou, ainda, quando estes descumprirem preceitos constitucionais e legais basilares da gestão pública.²⁰²

Corroborando para a melhor compreensão destas condutas violadoras da probidade, houve a promulgação da Lei Federal n. 8.429/92²⁰³ que estabelece, com maior precisão, os casos de improbidade e suas respectivas sanções.

Importante destacar que, em relação a esta possibilidade, houve edição de Súmula n. 1 pelo Superior Tribunal Eleitoral²⁰⁴. Esta súmula estabelecia que quando houvesse propositura de ação visando desconstituir a decisão de rejeição da Corte de Contas, ficaria suspensa a inelegibilidade.

A súmula em comento, evidentemente, retirava as possibilidades de coibição, na prática, dos atos de improbidade ora trabalhados, vez que restava permitido ao agente ímprobo a participação em disputa eleitoral. Contudo, esta sumula foi cancelada passando ao entendimento de que o prazo de inelegibilidade somente será suspenso quando houver provimento de liminar ou antecipação de tutela que afaste os efeitos da decisão de rejeição do Tribunal de Contas.

3.16 Impugnação das decisões do Tribunal de Contas em sede administrativa

Como anteriormente observado, existem possibilidades de revisão das decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário. Contudo, também, dentro do próprio Tribunal existem formas próprias, assemelhadas as do Processo Civil, para buscar a correção ou revisão das decisões administrativas de sua alçada.

É evidente que diversos dispositivos referentes ao Direito Processual Civil, com previsão constitucional também são aplicáveis aos julgamentos em sede administrativa. Nesse sentido, estabelece Ricardo Lobo Torres:

Não há dúvida que o Tribunal de Contas, autorizado pela Constituição Federal a elaborar o seu próprio regimento interno com a mesma autonomia do Poder Judiciário, exerce alguns atos típicos da função jurisdicional em sentido material, pois que julga as contas dos administradores e responsáveis com todos

²⁰² OSÓRIO, Fabio Medina. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Síntese, 1998. p. 61.

²⁰³ BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jun. 1992a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 10 maio 2016.

²⁰⁴ Súmula n. 1 – BRASIL. **Superior Tribunal Eleitoral**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>. Acesso em: 2016.

os requisitos materiais da jurisdição: independência, imparcialidade, igualdade processual, ampla defesa, produção das provas e direito a recurso.²⁰⁵

Deste modo, com o resguardo destas garantias, inicia-se a explanação das formas de impugnação vistas em sede administrativa. Como anteriormente apresentado, existem questões de semelhança obrigatória, pela simetria constitucional, entre os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e o Tribunal de Contas da União, observando este como modelo para os demais.

Todavia, como cada estado dispõe de regulamentos próprios e legislações específicas o trabalho ficaria demasiado enfadonho. Deste modo, optamos por utilizar a lei complementar atinente ao Estado de São Paulo, Lei Complementar n. 709/1993, a Lei n. 8.443/92, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.²⁰⁶

Assim, serão observadas as possibilidades de impugnação em sede administrativa, e, semelhanças entre as normas que regem estas possibilidades na alçada do Tribunal de Contas da União bem com do Estado de São Paulo e o Código de Processo Civil de 2015.

3.16.1 Ações autônomas ou Pedidos autônomos

Preliminarmente, faz-se preciso distinguir as ações autônomas dos recursos. Estes são realizados no mesmo procedimento, ou processo, visando impedir o trânsito em julgado. Enquanto aquelas dão origem a uma nova pretensão, com pedido novo, não visando impedir preclusão ou trânsito em julgado.

Trazendo melhor entendimento Nelson Nery Junior²⁰⁷:

Não é demais observar que, como o recurso é interposto no decorrer da relação jurídico-processual, sem que se inicie novo processo, seria superfetação determinar a citação do recorrido, exigir-se outorga de nova procuração aos advogados, entre outros atos. Este é o traço distintivo estabelecido pela divisão clássica entre os meios de impugnação das

²⁰⁵ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 359.

²⁰⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Orgânica**: Lei Complementar n. 709, de 14 de janeiro de 1993; Regimento Interno; Lei Complementar n. 979, de 8 de dezembro de 2005; Lei Complementar n. 1110, de 14 de maio de 2010. São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/images/lei-regimento.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial**, Brasília, DF, ano 48, n. 1, p. 1-93, jan. 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/regimentos-internos.htm>>. 20 maio 2016.

²⁰⁷ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios fundamentais**: teoria geral dos recursos. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000. p. 79.

decisões judiciais: recursos, exercitáveis dentro da mesma relação processual contra decisões ainda não transitadas em julgado, e as ações autônomas de impugnação, voltadas principalmente contra as decisões já acobertadas pela autoridade da coisa julgada.

Conforme as circunstâncias do caso, ambos os meios são passíveis de ensejar, como resultado, a impugnação das decisões judiciais. No âmbito do Direito Processual Civil, temos como exemplo para os recursos, a apelação e o agravo por instrumento. Já em exemplificação inversa, ou seja, em exemplo às ações autônomas, temos o mandado de segurança e a ação rescisória, que, em algumas hipótese poderão impugnar as decisões judiciais.

Outrossim, pode-se dividir os recursos em ordinários, aqueles que buscam a correção da decisão afeta o direito subjetivo da parte, e em extraordinários que buscam corrigir decisões que ofendam o direito objetivo da parte.²⁰⁸ Ao tratarmos dos recursos ordinários temos que a revisibilidade só será obstada pelas características do recurso e pela matéria a ser impugnada. E, em relação aos recursos extraordinários serão objeto de análise apenas questões de direito, alcançando o direito subjetivo somente de forma indireta como consequência do descumprimento legal posteriormente percebido e comprovado.²⁰⁹

Ambas as hipóteses podem ser utilizadas em âmbito administrativo, ou seja, os recursos administrativos, previstos nos artigos 52²¹⁰ da Lei Complementar n. 709/1993, no artigo 52²¹¹ do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e da mesma forma, previstos no art. 32 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, n. 8.443/92 e artigo 277 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

E, do mesmo modo é possível utilizar no âmbito administrativo as chamadas “ações”, muito embora não com a mesma acepção do direito processual, contudo de forma assemelhada, questionando a decisão administrativa em outro procedimento.

²⁰⁸ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Controle das decisões judiciais por meio de recursos de estrito direito e de ação rescisória:** recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória: o que é uma decisão contrária a lei? São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001. p. 167.

²⁰⁹ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas:** aspectos controvertidos. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 65.

²¹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Orgânica:** Lei Complementar n. 709, de 14 de janeiro de 1993; Regimento Interno; Lei Complementar n. 979, de 8 de dezembro de 2005; Lei Complementar n. 1110, de 14 de maio de 2010. São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/images/lei-regimento.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016.

²¹¹ Ibid.

3.16.2 A revisão de Julgado ou Recurso de Revisão

Dentre as possibilidades abarcadas, em nível de questionamentos das decisões, chama-se atenção para revisão de julgado²¹², proporcionada pelo recurso de revisão. A revisão será possível quando a decisão tenha passado em julgado²¹³, ou seja, já tenha transcorrido o prazo para a propositura de outros recursos.²¹⁴

Observa-se que não há paralelo direto a ser utilizado em relação ao Direito Processual Civil, contudo, a forma mais assemelhada seria justamente as ações Rescisórias.²¹⁵ Portanto, dentro da seara dos Tribunais de Contas estariam abarcados não somente as possibilidades de modificação de sentença, tidas por comuns, pelas vias recursais, mas, em verdade, toda uma soma de elementos capazes de garantir, como veremos adiante, a ampla defesa e o contraditório.

Outrossim, ressalta-se que não será cabível contra decisões que indeferem registro de contratação ou quando do indeferimento de aposentadoria. Ainda é possível observar, conforme disposição do artigo 72, parágrafo único, que, por regra, não será permitida a repropositura deste pedido, contudo, excepcionalmente, será possível fazê-lo

²¹² Estão previstos nos artigos 72 e 73 da Lei Complementar n. 709/1993, nos artigos 72 e 73 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no artigo 32, inciso III, da Lei n. 8.443/92 e no artigo 277, inciso IV e, especificamente no artigo 288 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

²¹³ Terminologia empregada pela Lei Complementar n° 709/1993, em seu artigo 72.

²¹⁴ Art. 288. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive especial, cabe recurso de revisão ao Plenário, de natureza similar à da ação rescisória, sem efeito suspensivo, interposto uma só vez e por escrito pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso IV do art. 183, e fundar-se-á: I – em erro de cálculo nas contas; II – em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; III – na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. § 1º O acórdão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado. § 2º Em face de indícios de elementos eventualmente não examinados pelo Tribunal, o Ministério Público poderá interpor recurso de revisão, compreendendo o pedido de reabertura das contas e o pedido de mérito. § 3º Admitido o pedido de reabertura das contas pelo relator sorteado para o recurso de revisão, este ordenará, por despacho, sua instrução pela unidade técnica competente e a consequente instauração de contraditório, se apurados elementos que conduzam ao agravamento da situação do responsável ou à inclusão de novos responsáveis. § 4º A instrução do recurso de revisão abrange o reexame de todos os elementos constantes dos autos. § 5º A interposição de recurso de revisão pelo Ministério Público dar-se-á em petição autônoma para cada processo de contas a ser reaberto. § 6º Se os elementos que deram ensejo ao recurso de revisão referirem-se a mais de um exercício, os respectivos processos serão conduzidos por um único relator, sorteado para o recurso. (Regimento Interno do Tribunal de Contas da União).

²¹⁵ Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando: VI – for fundada em prova cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou venha a ser demonstrada na própria ação rescisória; VIII – for fundada em erro de fato verificável do exame dos autos. § 1º Há erro, quando a sentença admitir um fato inexistente, ou quando considerar inexistente um fato efetivamente ocorrido. § 1º Há erro de fato quando a decisão rescindenda admitir fato inexistente ou quando considerar inexistente fato efetivamente ocorrido, sendo indispensável, em ambos os casos, que o fato não represente ponto controvertido sobre o qual o juiz deveria ter se pronunciado. (Código de Processo Civil).

quando seu fundamento estiver em provas novas, e, desde que sigam os prazos e condições para tanto.

3.16.2.1 Erro de Cálculo nas Contas

A primeira das possibilidades de propositura do recurso de revisão elencadas nos artigos atinentes à matéria é o erro de cálculo. Pode-se compreender como erro de cálculo o simples equívoco cometido no momento da elaboração das contas.²¹⁶

Nesse sentido, por óbvio, é cabível a revisão da decisão, mesmo já considerada definitiva em sede administrativa, pois, uma vez que os fundamentos para a decisão de mostram equivocados não faria qualquer sentido mantê-la, podendo incorrer, inclusive em ilegalidade, caso seja mantida.

Demonstrando o entendimento correlacionado, conforme apresenta José Carlos Barbosa Moreira:

Erro de fato: B) pressupostos da rescindibilidade – Consiste o erro de fato em sentença “admitir fato inexistente” ou “considerar inexistente um fato efetivamente ocorrido” [§1º]. [...] é preciso que erro incida sobre o fato em si sobre a ocorrência ou não do acontecimento [...].²¹⁷

Todavia, podem ser levados em consideração outros dois requisitos, além dos já estabelecidos, para possibilitar a revisão de julgado. Primeiramente, deve-se observar o requisito de inexistência de controvérsia.²¹⁸ Nesse sentido, o próprio Tribunal deve ter considerado o cálculo correto, vez que, se o considerar incorreto, estar-se-ia tratando de hipótese de classificação equivocada de verba, conforme inciso II do artigo 73 da Lei Complementar 709 de 1993. E, como segundo requisito complementar, que baste o reconhecimento para a impugnação da decisão.

Deste modo, quando analisamos a questão à luz da forma processual observada em ação rescisória, deve-se levar em conta que, se houve erro de cálculo e, este influi de forma decisiva no “julgamento” e posterior decisão da Corte de Contas, podendo ser constatado esse erro pelo simples exame dos autos, pode ser ela revista, bem como seria

²¹⁶ Estão previstos no artigo 73, inciso I, da Lei Complementar nº 709/1993, nos artigos 73, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no artigo 35, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e no artigo 288, inciso I e, especificamente no artigo 288 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

²¹⁷ MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentário ao código do processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 148

²¹⁸ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 66.

rescindida, em sede processual civil, com base no artigo 966, inciso VIII, do Código de Processo Civil.

Seguindo os moldes do artigo e inciso supramencionado, quando dos autos se evidenciam inexistência de fato que fora posto como existente ou, em seu inverso, haja apreciação como inexistente fato que existiu, caberá ação rescisória. Deste modo, o mesmo entendimento é aplicável as decisões em sede administrativa, nos Tribunais de Contas.²¹⁹

3.16.2.2 Omissão ou erro de classificação de verba

Dentre as causas que podem ensejar impugnação da decisão, se encontram a omissão ou erro de classificação de verba.²²⁰ Em relação a análise realizada pelo Tribunal de Contas, é necessário que haja a correta classificação das verbas. Exemplo comum, é a obrigatoriedade de se aplicarem, ao menos, 25%, das receitas do Estado para a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelece o artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

Ou seja, caso seja realizada classificação equivocada de determinadas verbas poderá incorrer na rejeição das contas pela Corte de Contas, vez que, poder-se-á aparentar o não cumprimento do mínimo legal estabelecido, para aplicação, sobre aquelas respectivas verbas.

Deste modo, quando houver omissão ou erro na classificação das verbas, e este vir a ocasionar a aparente não aplicação de mínimos obrigatórios destas, conforme a lei, será possível realizar o pedido de revisão fundamentado no acima exposto, visando a sanar o problema.

3.16.2.3 Decisão fundamentada em documento falso

Ainda será cabível o mesmo recurso quando a decisão estiver fundamentada em documento falso.²²¹ Mais uma vez, seguindo os moldes da ação rescisória, no artigo 966, inciso VI, do Código de Processo Civil, que, nesse caso, a falsidade do documento será provada, em sede de revisão, por meios ordinários. Para tanto, neste pedido de revisão podem ser invocados como seus fundamentos a falsidade material e a falsidade ideológica.

²¹⁹ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 66.

²²⁰ Estão previstos no artigo 73, inciso II, da Lei Complementar n° 709/1993, nos artigos 73, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

²²¹ Estão previstos no artigo 73, inciso III, da Lei Complementar n° 709/1993, nos artigos 73, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no artigo 35, inciso II, da Lei n° 8.443/92 e no artigo 288, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

Quando ocorrer falsidade material será indispensável à prova pericial, e, em casos de falsidade ideológica, não haverá necessidade deste tipo de prova, vez que poderá ser provada dentro do contexto probatório do processo administrativo. Em sede processual civil, esta situação se dá conforme o artigo 430²²² do Código de Processo Civil, onde a arguição pode ser feita no curso do processo de forma incidental. No processo administrativo realizado pelo Tribunal de Contas haverá semelhança no tratamento destas matérias.

É possível, ainda, ser provada a falsidade por intermédio da oitiva de testemunhas. Não será possível obstar a produção de provas em relação a falsidade, conforme estabelece a doutrina:

A garantia constitucional da ação não se limita à mera instauração do processo, compreendendo uma noção dinâmica, que abrange o direito à prova. Desse modo, o direito à prova pode ser reconhecido como um componente insuprimível do poder de agir, conferindo ao autor a possibilidade de utilização de todos os meios probatórios admissíveis pelo sistema processual, desde que se mostrem relevantes para a comprovação dos fatos deduzidos como fundamento da pretensão [...].²²³

Portanto, resta clara a possibilidade de realização destas provas, seja por meio pericial ou testemunhal, sendo direito da parte, quando necessários a comprovação de sua argumentação, guardando pertinência com o deslinde da causa.

Entretanto, quando houver decisão judicial transitada em julgado, estabelecendo o reconhecimento da falsidade, estando em processo relacionado as partes envolvidas e guardando relação com os fatos em análise em âmbito administrativo, será possível sua utilização neste, não precisando refazer a mesma prova.

Também na situação acima, para que haja alteração prática, é necessário que a comprovação da falsidade possa, por si mesma, alterar a decisão das Cortes de Contas, vez que, caso não seja capaz de fazê-lo restará patente a inutilidade da via revisional.

Portanto, não fará sentido requisitar algo que, nada modificará na decisão proferida. Faz-se necessário, que a falsidade, uma vez comprovada, possa alterar o resultado da decisão.

3.16.2.4 Procedimento do Pedido de Revisão

Após a decisão passada em julgado, em processo de tomada de contas será possível realizar pedido de revisão. Para o exercício do pedido de revisão, este deverá ser

²²² No Código de Processo Civil de 2015 a Arguição de Falsidade Ideológica se apresenta do artigo 430 ao 433.

²²³ CAMBI, Eduardo. **Direito constitucional a prova no processo civil**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001. p. 117.

apresentado em petição fundamentada. Outrossim, desta fundamentação deverá constar as razões para a impugnação do pedido de reforma com a devida justificativa.

Ante as possibilidades já examinadas, o pedido de revisão fundamentar-se-á em erro de cálculo, omissão ou erro em relação a classificação das verbas, decisão que tenha sido fundamentada em documento falso e, superveniência de novos documentos.

Para a realização do pedido em tela, faz-se necessária sua apresentação ao Presidente do Tribunal de Contas. Como dito anteriormente, sua petição deverá estar fundamentada, sendo, também, documentada. Caso não sejam cumpridos os ditames legais, o pedido será indeferido pelo Presidente.

Após o recebimento do pedido, o Presidente irá determinar tanto a autuação quanto o apensamento no procedimento do qual tenha sido exarada a decisão impugnada. É possível, ainda, que a Procuradoria da Fazenda requeira a notificação do interessado, ou que, quando o pedido seja apresentado por terceiro esta deverá ser intimada.

Nesse sentido, qualquer pessoa jurídica de direito público interessada poderá ser intimada, bem como outros interessados, vez que quando houver possibilidade de se atingir terceiros estes devem ser intimados, sempre antes da prolação, sob pena de incorrer em nulidade da decisão.

O pedido, após processado, terá seu julgamento pelo Tribunal Pleno, ao qual caberá manter a decisão anteriormente proferida ou reformá-la, total ou parcialmente, determinando por fim as providências cabíveis.

Por fim, resta observar que existe o prazo de 5 anos para a interposição do pedido de revisão, a contar do trânsito em julgado, ou passamento em julgado da decisão do Tribunal.

3.16.3 Rescisão de julgado

Dentre as diferenças encontradas entre o pedido de revisão e o de rescisão²²⁴, certamente, é sua titularidade ativa. Ou seja, o dispositivo que estabelece a possibilidade de realização do pedido de rescisão de julgado, determina as figuras capazes de exercê-lo.

²²⁴ Está prevista no artigo 76, da Lei Complementar n° 709/1993, nos artigos 76, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, não havendo dispositivo correspondente na Lei n° 8.443/92 e no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Tanto a legislação orgânica do Tribunal de Contas da União quanto seu regimento interno se utilizam da figura da Revisão para ambos os casos, não existindo divisão de institutos como ocorre no âmbito do Estado de São Paulo. Destarte, os artigos por meio de revisão, estabelecidos para o Tribunal de Contas da União, que abarcam as possibilidades da rescisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo são o artigo 38 da Lei 8.443/92 e artigo 288, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

Assim, para a utilização da rescisão de julgado, são titulares, apenas, o Governador do Estado, o Presidente da Assembleia Legislativa, os Presidentes dos Tribunais, os gestores ou dirigentes de órgãos da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual ou Municipal, a Procuradoria da Fazenda do Estado e o Ministério Público.

Também, ficam excluídos da possibilidade de utilização da rescisão os casos cabíveis de revisão.

Outra diferença, principal, entre os institutos da revisão e da rescisão são as hipóteses de cabimento, uma vez que serão, as duas, julgadas pelo Tribunal Pleno. Deste modo, entre as hipóteses de cabimento da rescisão existe uma bastante assemelhada as da revisão, que é a que estabelece a possibilidade de rescisão quando houver a decisão sido fundada em falsidade, que, não tenha sido alegada na época de seu julgamento.

Deste modo, passadas as semelhanças, a hipótese que as diferencia, maiormente, é a de decisão proferida contra literal disposição de lei.

Pode-se ter como exemplos de casos em que se admite a rescisão, “[...] decisão que considerou ilegal determinada contratação, negando o registro ou contra a que julgou ilegal determinado contrato.”²²⁵

Importante salientar que esta ação não poderá ser utilizada simplesmente visando rever decisão que se considere injusta, da mesma forma, também não poderá ser utilizada visando uma ampla análise probatória. Pois, em sua natureza se encontra ligada aos recursos extraordinários, ou seja, busca proteger o direito objetivo, mesmo que, como visto, possa ser utilizada de forma indireta para a defesa de direitos subjetivos. Nas palavras de José Manoel de Arruda Alvim Neto:

A ação rescisória, ao contrário do que ocorre, v.g., como o recurso de apelação, não é veiculo processual hábil para corrigir eventuais 'injustiças' da decisão. Daí ser voz comum em sede doutrinaria e jurisprudencial a circunstância de que não cabe ação rescisória para reintegrar o material probatório coligido nos autos em que proferida a decisão rescindenda, bem como de não caber ação rescisória para a interpretação de cláusulas contratuais.²²⁶

Todavia, apesar da relação estreita entre os dispositivos, tal limitação, em regra, não deve ser adotada em rescisão de julgado do Tribunal de Contas, pois não se faz necessário

²²⁵ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 70.

²²⁶ ALVIM NETO, José Manoel de Arruda. **Direito processual civil** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. (Estudos e pareceres, v. 1). p. 471.

esse tipo de limitação em sede administrativa. Deste modo, dentro do procedimento administrativo, prefere-se o entendimento de que na rescisão será possível ampla análise dos fatos e provas.

3.16.3.1 *Decisão contra literalidade de lei*

Entre as duas possibilidades de utilização do pedido de rescisão, como já observado, uma assevera sobre a decisão proferida contra literal disposição de lei. Para a melhor análise deste, utilizar-se-á, em amparo, os julgados embasados no inciso V do artigo 485²²⁷ do Código de Processo Civil de 1973, que, atualmente, corresponderia ao inciso V do artigo 966, do atual Código de Processo Civil de 2015.

Houve significativa ampliação nos sentidos dos enunciados acima apresentados, trazidos pelas mudanças do novo Código. Ou seja, o que no antigo diploma asseverava contra disposição de lei, no novo trata-se de violar manifestamente não mais a lei, mas a norma jurídica.

Contudo, é possível compreender o instituto mesmo após estas alterações, vez que o entendimento dado em relação à palavra lei já era abrangente, ou seja, já havia o entendimento de significar, não somente a lei, mas também a Constituição Federal e Estadual, leis complementares de ordinárias, medidas provisórias e até mesmo Decretos que contenham caráter normativo. Num primeiro momento, deve-se observar que a decisão que será impugnada por via do pedido de rescisão deverá ser absurda, ou seja, deverá ter se afastado, claramente, dos ditames da norma.

Em comentários ao antigo Código de Processo Civil, 1973, Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda entendia o termo lei com o sentido de “direito”, dando maior abrangência ao vocábulo empregado.²²⁸

Assim, resta clara a abrangência do dispositivo tratado, e, em quais casos, dentro da hipótese do artigo 76, inciso I, da Lei Complementar 709/93 caberá pedido de rescisão.

Da mesma forma, a norma será violada em sua literalidade quando houver decisão que a aplica sem ser a hipótese, apropriada, para seu cabimento. Ou seja, estar-se-ia

²²⁷ Código de Processo Civil de 1973.

²²⁸ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários ao código de processo civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 219.

ultrapassando os limites normativos, decidindo fora dele. Nesta senda, importante invocar a lição de Teresa Arruda Alvim Wambier²²⁹:

[...] o princípio da legalidade significa que o juiz há de decidir em conformidade com o sistema, i. e., com o conjunto composto do ordenamento positivo, doutrina, jurisprudência e os princípios que aparecem na lei, nas decisões judiciais e de que trata a doutrina. Portanto, desrespeitar a lei é, no sentido contemporâneo, na verdade, decidir em desconformidade com o sentido que à lei deva ser atribuído em função de observações feitas pela doutrina. Da predominância de decisões dos tribunais, notadamente dos tribunais superiores, e dos princípios jurídicos, tais quais sejam abordados na doutrina e apareçam expressa ou implicitamente nas decisões e no texto na Constituição Federal e das leis.

Por fim, acrescenta-se que para haver a rescisão será necessário que baste o afastamento da violação para a modificação do conteúdo da decisão. Destarte, para sua funcionalidade, quando a decisão possuir mais de um fundamento, far-se-á necessário que a rescisão atinja a todos, impugnando-os e afastando-os, pois caso contrário de nada adiantará, vez que persistindo algum, a decisão será mantida.

3.16.3.2 *Decisão fundamentada em falsidade não alegada na época do julgamento*

Situação, evidentemente, semelhante às das hipóteses do pedido de revisão, anteriormente tratadas, nesta as possibilidades de alegar a falsidade se estendem, vez que atinge não só a falsidade que influenciou a prova, mas também a falsidade na própria decisão.²³⁰

Contudo, como já observado, basta o reconhecimento da falsidade para que seja possível a reversão da decisão em favor do interessado. Neste sentido, quando houver rejeição de contas e, por conseguinte, se enquadrar uma despesa como ilegal, os pedidos de revisão ou rescisão poderão visar apenas que a despesa seja considerada lícita, sem se importar com a questão da rejeição, sendo esta, portanto, mantida.

Desta forma, faz-se possível a rescisão ou revisão de forma parcial em relação a decisão.

²²⁹ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Controle das decisões judiciais por meio de recursos de estrito direito e da ação rescisória:** recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória: o que é uma decisão contrária à lei? São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001. p. 292-293.

²³⁰ Esta hipótese se encontra prevista no artigo 76, inciso II, da Lei Complementar n° 709/1993, no artigo 76, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no artigo 35, inciso II, da Lei n° 8.443/92 e no artigo 288, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

3.16.3.3 *Superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida*

De acordo com a doutrina²³¹, é possível conceituar documento como sendo aquilo que possui aptidão para representar um fato. Deste modo, temos um conceito amplo que abrange a escrita, as fotografias entre diversas novas modalidades de documentos eletrônicos.

Inicialmente, ao analisar a terminologia “novo”, ora empregada, não se deve concluir pela produção documental ocorrida após a decisão. Deste modo deve-se entendê-la como um documento já existente, mas que, naquele momento, não fora utilizado. Ou seja, o documento não é novo em sua existência, mas o será dentro do procedimento de rescisão da decisão da Corte de Contas.

Na mesma esteira, importante destacar que, ao tratar-se da perspectiva da ação rescisória, afirma-se, por sinal, que o documento deve, obrigatoriamente, existir quando da decisão a qual se objetiva rescindir.²³² Neste sentido, importa dizer, também, que para a utilização do novo documento é necessário que existam motivos alheios à vontade da parte que não possibilitaram ou permitiram sua utilização em tempo apropriado, não podendo ser utilizada, apenas, como manobra estratégica. Desta forma, é preciso que a parte, na época, não tenha conhecimento da prova ou não possuía acesso a esta.

Outro aspecto da ação rescisória, que deve ser aplicado, é a necessidade de que a produção do documento, por si, seja bastante para a modificação da decisão por uma em sentido favorável.

3.16.3.4 *Procedimento do pedido de Rescisão*

Como já observado, não existem maiores diferenças entre os pedidos de revisão e rescisão. Assim, a sequência procedimental será a mesma anteriormente observada, bem como seu julgamento dar-se-á pelo Tribunal pleno.

Suas maiores diferenças já foram anteriormente apontadas dentro da descrição das hipóteses de cabimento, sendo, em especial a questão das pessoas capazes de figurar no polo ativo dos pedidos.

Assim, o pedido de rescisão, conforme a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, terá cabimento em três hipótese, quando da decisão proferida contra

²³¹ CARNELUTTI, Francesco. **La prueba civil**. Buenos Aires: De Palma, 1979. p. 187.

²³² MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 136.

literal disposição de lei, quando for fundada em falsidade não alegada na época do julgamento e, nos casos em que ocorrer a superveniência de novos documentos, capazes de alterar a decisão proferida.

Somente poderá ser requerida uma única vez, no prazo de até cinco anos após a publicação do julgado que pretenda rescindir. O pedido deverá ser autônomo e não acarretará a suspensão da execução da decisão que busque impugnar.

Em todos os demais elementos procedimentais, será igual ao procedimento supraexplanado acerca do pedido de revisão.

3.16.4 Recursos nos Tribunais de Contas

Conforme visto acima, foram apresentadas as possibilidades de impugnação em sede das decisões dos Tribunais de Contas, por meios autônomos, ou seja, pedidos realizados em ações autônomas, fora do procedimento que deu origem à decisão a qual se pretendia impugnar. Os recursos²³³ ora apresentados são as impugnações apresentadas dentro do mesmo procedimento em que se proferiu a decisão que se busca modificar.

Neste sentido, os recursos, em tela, muito se aproximam daqueles utilizados em matéria processual civil. Assim, observa-se que:

Criados os meios de impugnação aos atos decisórios a figura mais comum é o recurso, ou seja, a utilização de algum remédio, explicitamente previsto em lei, que provoca o prosseguimento do processo. Nenhum ordenamento jurídico o ignora, e, todavia, sua extensão dependerá do exame do *ius positum*, pois as fórmulas variam em longitude e em latitude.²³⁴

Portanto, ancorados em disciplinas processuais, observa-se a obrigatoriedade da legitimidade para a interposição do recurso, o interesse e a adequação da via escolhida para tanto, segundo os requisitos de admissibilidade recursal. É possível dizer que a legitimidade se da pela correlação entre a titularidade para o recurso e a pretensão deduzida. O interesse se

²³³ Os recursos são itens constantes de todas as normas aqui utilizadas, para tanto, observa-se que cada sequência de dispositivos tratando do tema se inicia nos seguintes artigos: no artigo 51, Título III, da Lei Complementar n° 709/1993, no artigo 137, Título V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no artigo 31, Título II, Seção IV, da Lei n° 8.443/92 e no artigo 277, Título IX, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. O novo Código de Processo Civil trata dos recursos a partir do artigo 994.

²³⁴ ASSIS, Araken. **Doutrina e prática do processo civil contemporâneo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001. p. 292.

apresenta como o binômio necessidade e utilidade,²³⁵ e a adequação na correta escolha da via recursal como forma legalmente amparada para atingir o objetivo de modificação da decisão.

O recurso, portanto, deverá ser formulado, de acordo com o artigo 137 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em petição com fundamentos de fato e de direito e com pedido por nova decisão.

No mesmo regimento supramencionado, no artigo 138, existem as hipóteses de indeferimento liminar dos recursos, quais sejam, quando a petição não estiver redigida em termos, quando não for devidamente formalizada, quando manifestamente impertinente, inepta, protelatória ou interposta em face de despacho de mero expediente, ou ainda, quando for assinada por parte ilegítima ou for realizada intempestivamente.

3.16.4.1 Recurso Ordinário

O primeiro dos recursos a ser analisado é o ordinário²³⁶. Este é apresentado contra as decisões, finais, do Julgador Singular ou das Câmaras. Será possível sua propositura por uma única vez e conterà efeito suspensivo.

O recurso ordinário deve ser interposto no prazo de quinze dias contados a partir da publicação da decisão em diário oficial, e será endereçado ao Presidente do Tribunal. Caso o presidente não rejeite o recurso, irá designar um Relator, que não poderá ser o mesmo que prolatou a decisão recorrida.

Ato contínuo, após o recebimento dos autos o Relator encaminhará para vistas ao Ministério Público e à Procuradoria da Fazenda do Estado, para que esses possam se manifestar alegando o que entenderem pertinente, dentro do prazo de dez dias para cada qual.

Quando o recurso for interposto pela Procuradoria da Fazenda ou pelo Ministério Público, a parte interessada será notificada, por despacho do Relator publicado no Diário Oficial, ou em casos específicos por carta de ofício, para que, querendo, venha impugnar o recurso no prazo de quinze dias.

²³⁵ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios fundamentais:** teoria geral dos recursos. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990. p. 63.

²³⁶ O recurso ordinário não é encontrado na Lei orgânica do Tribunal de Contas da União, nem em seu regimento interno. Contudo, se encontram previstos no artigo 56, da Lei Complementar nº 709/1993, no artigo 143, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. O novo Código de Processo Civil trata do recurso ordinário em seu artigo 994, inciso V e especificamente no Artigo 1.027, contudo, não se assemelham, grandemente, os recursos ordinários dos Tribunais de Contas com os dos Tribunais Judiciais.

Após a devida instrução, o recurso será julgado pelas câmaras quando interposto contra decisão ou despacho do Conselheiro Julgador Singular, ou pelo Tribunal Pleno, nos casos em que fora interposto contra uma decisão das Câmaras.

3.16.4.2 Pedido de Reconsideração ou Recurso de Reconsideração

Esse pedido, considerado entre os recursos, deve ser apresentado contra decisões de competência ordinária do Tribunal Pleno, sendo possível sua utilização, também, por uma única vez. O pedido de reconsideração conta com efeito suspensivo, devendo ser interposto no prazo de quinze dias, contados da publicação da decisão em Diário Oficial.

Quando as provas juntadas forem suficientes para não restar dúvidas, o Relator encaminhará o feito para o devido julgamento. Caso não seja a prova suficiente, o Relator colherá as informações e ordenará as diligências que considerar necessárias.

Após devidamente instruído, o pedido será apresentado ao Plenário para sua apreciação. Importante, ainda, que serão aplicáveis ao pedido de reconsideração, no que couber, as normas previstas para o Recurso Ordinário.

Nas normas atinentes ao Tribunal de Contas da União, o pedido de reconsideração ganha denominação de recurso de reconsideração, contudo, será realizado, neste âmbito, contra decisão definitiva de prestação ou tomada de contas, sendo apreciada pelo mesmo colegiado que a haja proferido, contando com o mesmo prazo de quinze dias do Tribunal de Contas do Estado, também com efeito suspensivo.

Nesse último item, lembrando que o Tribunal de Contas da União perfaz acórdãos nas decisões colegiadas de seus Ministros, o efeito suspensivo só terá efeito sobreitem específico do acórdão em que houver a impugnação, os demais itens prosseguirão, em processo apartado para a execução das decisões.

A regra do recurso de reconsideração no Tribunal de Contas da União é de que este não será recebido quando for intempestivo, contudo, por exceção, este será aceito quando houver justificativa pela superveniência de fatos novos, desde que dentro do período de cento e oitenta dias, a contar do término do prazo normal.

Ambos, pedido e recurso, guardam semelhanças com o recurso de apelação do Código de Processo Civil, contudo, são poucas.²³⁷

²³⁷ O pedido de reconsideração e o recurso de reconsideração estão previstos nos artigos 58 à 61, da Lei Complementar nº 709/1993, nos artigos 147 a 151, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no artigo 33, da Lei nº 8.443/92 e no artigo 285, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

3.16.4.3 Agravo

Este recurso, diferente dos vistos até aqui, não possui efeito suspensivo. Será cabível contra decisões preliminares ou de despachos do Presidente, do Conselheiro ou do Auditor que for o responsável por presidir a instrução.

O prazo para a interposição do agravo é de cinco dias a contar da data de publicação no Diário Oficial, ou da ciência da parte da decisão ou, ainda, do despacho objeto do recurso.

O agravo²³⁸ deverá estar fundamentado em ilegalidade ou imperfeita aplicação da lei, errônea ou imperfeita apreciação da prova dos autos, contradição com a jurisprudência do Tribunal de Contas ou inoportunidade de providência determinada pela decisão preliminar ou despacho, quando a questão principal requerer por sua natureza, solução diversa.

Após a devida interposição do recurso em tela, dentro de cinco dias poderá o Presidente ou Conselheiro reformar a decisão ou despacho. Caso não o faça, o recurso será submetido a respectiva Câmara ou Tribunal Pleno para o devido julgamento.

3.16.4.4 Embargos de Declaração

Nos mesmos moldes do Direito Processo Civil, quando houver na decisão contradição, dúvida, obscuridade ou omissão sobre ponto ao qual deveria se pronunciar, poderá o interessado opor embargos de declaração²³⁹.

Os embargos serão opostos em cinco dias a contar da publicação da decisão no diário oficial. Outrossim, será indicado, neste recurso, o ponto obscuro, duvidoso, contraditório ou omissivo ao qual pretende que se esclareça.

Quando opostos os embargos de declaração, ficarão suspensos os prazos para os demais recursos, mas, ao contrário do processo civil, haverá apenas a suspensão do prazo e não a sua interrupção. Ou seja, quando resolvidos os embargos, o prazo para recurso que estava em curso volta a contar de onde havia parado, não retornando ao início de contagem do lapso.

²³⁸ O agravo se encontra firmado nos artigos 62 a 65, da Lei Complementar n. 709/1993 e no artigo 152, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

²³⁹ Os embargos de declaração são previstos em todas as normas aqui analisadas, com algumas diferenciações e peculiaridades. Deste modo se encontram: nos artigos 66 a 69, da Lei Complementar n.º 709/1993, nos artigos 153 a 158 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no artigo 34 da Lei n.º 8.443/92 e no artigo 287 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. O novo Código de Processo Civil trata dos embargos de declaração nos artigos 1.022 a 1.026.

Os embargos de declaração são garantidores da precisão e da clareza das decisões, trazendo na lógica e na forma de comunicação da atividade jurisdicional a segurança ao direito das partes.

Os dispositivos referentes aos embargos de declaração nas normas que amparam o funcionamento do Tribunal de Contas da união, acertadamente, não contém a expressão “dúvida”, como visto, acima, em relação às hipóteses de cabimento deste recurso. Isso porque, conforme Wellington Moreira Pimentel²⁴⁰, não era adequada a utilização do vocábulo “dúvida” entre as hipóteses ensejadoras do recurso de embargos de declaração, vez que a expressão em tela reverbera subjetividade.

Ou seja, se a dúvida depender daquele que analisa a decisão, esta nunca poderá ser respondida de forma objetiva, vez que dependeria de cada interlocutor o seu entendimento. De outro modo, considerar “[...] que a dúvida seja do próprio juiz, exteriorizada na sentença, é de todo inviável, pois os conceitos de dúvida e de sentença – ato decisório – se repelem.”²⁴¹

Resta perceptível a utilização do mesmo entendimento para as questões referentes ao vocábulo, “dúvida”, utilizado nas normas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e desse modo, crê-se que por descuido do legislador fora mantida como uma das hipóteses de cabimento deste recurso.

Importante destacar que, os embargos manifestamente protelatórios ou, que não indicarem o ponto a ser declarado, serão indeferidos desde logo. Caso sejam providos os embargos, a nova decisão se limitará à correção dos pontos questionados.

3.16.4.5 Pedido de Reexame

Para a devida análise deste recurso será preciso, primeiro, distinguir as principais funções do Tribunal de Contas, ou seja, as funções de emissor de parecer e de julgamento.

Conforme visto anteriormente, essas funções estão apresentadas dentro do texto Constitucional vigente, nos incisos do artigo 71, respectivamente, I e II. Na função de emissor de parecer que será submetido à respectiva Casa Legislativa, conforme o âmbito de sua atuação, podendo ser acolhido ou não, haverá possibilidade de o interessado arguir questionamentos sobre o parecer, no momento de sua apreciação, de acordo com o assegurado na Constituição Federal, no artigo 5º, inciso LV.

²⁴⁰ PIMENTEL, Wellington Moreira. **Comentários ao código de processo civil**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979. p. 551.

²⁴¹ Ibid.

Nesta senda, quando da análise das contas do Governador ou Prefeitos, caberá pedido de reexame, com o fim de modificar o posicionamento externado no parecer prévio, que terá efeito suspensivo, conforme letra do artigo 70 da Lei Complementar 709/93.

Portanto, entende-se que o pedido de reexame só seria cabível nos casos em que o Tribunal de Contas atue na emissão de parecer, conforme artigo 71, inciso I, da Constituição Federal. Em outras palavras, somente nessa função, o Tribunal poderia receber pedido de reexame, vez que, para as demais, existem para sua decisão administrativamente definitiva as formas de impugnação anteriormente observadas, tais como pedido de revisão e rescisão de julgado.

Também, é possível questionar da necessidade da existência deste pedido de reexame, vez que o Poder Legislativo poderia, ele próprio, não acatar o parecer do Tribunal de Contas, contudo, o pedido se justifica pela necessidade de voto de dois terços dos seus membros.

O pedido de reexame²⁴² será encaminhado ao Relator do feito, e, após sua instrução será encaminhado para apreciação pelo Tribunal Pleno. Este pedido somente poderá ser formulado uma única vez, por responsável ou interessado, ou ainda pelo Ministério Público e a Procuradoria da Fazenda, quando em âmbito estadual, dentro do prazo de trinta dias, que serão contados a partir da publicação do parecer no Diário Oficial.

Poderá o Relator indeferir o pedido liminarmente quando não estiver redigido em termos, ou seja, sem guardar pertinência com a matéria explanada ou com fundamento equivocado, quando não se encontrar devidamente formalizado, quando for manifestamente impertinente, inepto, protelatório ou interposto em face de despacho de mero expediente, quando for assinado por parte não legitimada ou ainda quando for intempestivo.

Cabe por fim, ao Relator, se quiser, possibilitar ao interessado a regularização do pedido ao invés de indeferi-lo. Contudo, a regularização só será válida se realizada antes do término do prazo para apresentação do recurso.

É possível, ainda, nos casos do indeferimento do pedido de reexame, impugnar esta decisão por meio de agravo, quando o pedido será julgado pelo Tribunal Pleno.

Em âmbito do Tribunal de Contas da União, o pedido de reexame possui o condão de garantir questões de outras funções do Tribunal, tais como os atos sujeitos a registro. Nesse sentido, o Tribunal de Contas apreciará, para fins de registro ou reexame, “[...] os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as

²⁴² O pedido de reexame se encontra positivado nos artigos 70 e 71, da Lei Complementar n. 709/1993, nos artigos 159 a 164 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no artigo 48 da Lei n. 8.443/92 e no artigo 286 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

fundações instituídas e mantidas pelo poder público, executadas as nomeações para cargo de provimento em comissão”²⁴³, e, também os atos de “[...] concessão inicial de aposentadoria, reformas e pensões, bem como de melhorias posteriores que tenham alterado o fundamento legal do respectivo concessório inicial.”²⁴⁴

Caberá também, pedido de reexame quando da atuação do Tribunal de Contas da União na fiscalização de atos e contratos, conforme artigo 41 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Nesses casos, o pedido de reexame seguirá as mesmas disposições acerca dos recursos previsto nesta mesma legislação.

Por fim, o pedido de reexame poderá ser realizado pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de quinze dias.

3.17 Princípios Processuais Constitucionais aplicáveis ao Procedimento do Tribunal de Contas

Atinente às questões procedimentais já apresentadas, é possível vislumbrar que diversos princípios aplicáveis aos processos judiciais também o são em sede de procedimento administrativo realizado junto aos Tribunais de Contas, quando de sua função julgadora.

De outro modo, é possível destacar que alguns princípios processuais não são aplicáveis à atuação da Corte de Contas, como, por exemplo, o duplo grau de jurisdição, que, apesar de os Tribunais de Contas, como visto, possuírem órgãos, por vezes, em instância Municipal, Estadual e Federal, estes não guardam relação de graus de jurisdição entre si, funcionam cada qual como instância única e própria. Com este enfoque, observar-se-ão, brevemente, os principais princípios aplicáveis a ambos, processo e procedimento.

Assim, serão observados os princípios constitucionais aplicáveis aos Tribunais de Contas no exercício de sua jurisdição anômala.

3.17.1 Princípio da Legalidade

Conforme previsão do artigo 37 da Constituição Federal, já era evidente a necessidade de a atuação dos Tribunais de Contas se dar sob égide da legalidade. Deste modo, a jurisdição, necessita de norma autorizativa para seu exercício.

²⁴³ Artigo 39 da Lei n. 8.443/92.

²⁴⁴ Ibid.

Da mesma forma, todas as ações realizadas pelos Tribunais de Contas em qualquer de suas funções, de antemão, seguem os mandamentos do princípio da legalidade, sempre em conformidade com a lei.

Nestes moldes, em reflexo, temos a definição do órgão Tribunal de Contas, amparados nas legislações anteriormente observadas e no próprio texto constitucional, bem como o delineamento que exclui os demais órgãos, vez que, para o exercício das atividades de controle de contas a norma constitucional foi clara, não restando margem para se imaginar uma jurisdição concorrente.

Além disso, o dever-poder advindo da jurisdição garante a obrigatoriedade de seu exercício.

3.17.2 Princípio da Segurança Jurídica

Princípio que guarda relação com o princípio da legalidade, este importa-se na convicção de que as relações jurídicas não poderão ser modificadas por motivos circunstanciais, ou seja, traz segurança ao direito resultante do processo.

A segurança jurídica pode ser vista como uma das garantias fundamentais do Estado de Direito. Fundamentando esta aplicação, pode-se observar na Lei nº 9.784/99 responsável por regular o processo administrativo em âmbito federal:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.²⁴⁵

Deste modo a lei em tela, perfaz “[...] a consagração, no plano legislativo, do princípio da segurança das relações jurídicas, há muito reclamado no plano doutrinário administrativo.”²⁴⁶

²⁴⁵ BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 10 jun. 2016.

²⁴⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 509.

Esse entendimento faz referência ao artigo 54 da lei supramencionada, no qual estabelece prazo decadencial de cinco anos para que a administração possa anular seus atos que decorram efeitos favoráveis para os destinatários.

3.17.3 Princípio do Juiz Natural

Princípio constitucional que assevera que não haverá juízo ou Tribunal de Exceção, conforme disposto no artigo 5º, inciso XXXVII, da Carta Magna. Pode ter seu enunciado utilizado, também, em relação ao Tribunal de Contas, vez que, ao se tratar da jurisdição de controle, uma vez verificada a ocorrência do pressuposto que lhe dê o exercício, haverá o império inarredável desta Corte, para o julgamento das contas.

As regras do princípio do Juiz Natural²⁴⁷ visam a garantir a imparcialidade do julgador, bem como que as regras estabelecidas para a definição do órgão julgador sejam prévias a situação que dá ensejo ao julgamento.

Enquanto sabe-se que os processos em âmbito do Poder Judiciário são distribuídos de forma aleatória, o Tribunal de Contas realiza sorteio anual das unidades controladas aos Ministros, muito embora, não o faça em relação aos processos²⁴⁸.

Deste modo, garante-se a imparcialidade pela distribuição anual que ocorre por sorteio aleatório. Na mesma senda, visando a este objetivo de imparcialidade, ocorre o sorteio daquele que funcionará como Relator, buscando sempre que haja um julgador isento.

É de grande importância, em se tratando de um Estado Democrático de Direito, que haja observância a esse princípio. Assim, quando houver situações prejudiciais, capazes de gerar parcialidades no julgamento, poderá a parte justificar a nulidade do processo, vez que amizades, parentesco, inimizade entre outras, podem interferir de forma prejudicial à justa avaliação e decisão.

Corroborando com esse entendimento, tratando da imparcialidade em processo administrativo, Nelson Nery Junior assevera:

²⁴⁷ Conforme ensina Nelson Nery Junior: “A garantia do juiz natural é tridimensional. Significa que: 1) não haverá juízo ou tribunal ad hoc, isto é, tribunal de exceção; 2) todos têm o direito de se submeter a julgamento (civil ou penal) por juiz competente, pré-constituído na forma da lei; 3) o juiz competente tem de ser imparcial.” (NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 142).

²⁴⁸ Conforme ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: “Os processos de tomada de contas especial são incidentes de contas anuais, guardando elementos importantes para a avaliação da eficiência da administração, seguem a mesma distribuição do que lá denominam de lista de unidades jurisdicionadas – LUJ, correspondente precisamente ao prévio sorteio, para fins de apreciação das contas anuais.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 512).

O princípio da imparcialidade administrativa se corporifica de duas maneiras, uma negativa e outra positiva. Do ponto de vista negativo, a autoridade administrativa encarregada da decisão do processo administrativo não deve levar em consideração – vale dizer, é proibido fazê-lo – fatos e interesses irrelevantes no rol dos interesses a ponderar. Do ponto de vista positivo, devem ser ponderados todos os fatos, circunstâncias e interesses que são relevantes para o contexto decisório.²⁴⁹

Importante constar que a designação do Relator será publicada e comunicada à parte para que, querendo, realize sua impugnação dentro do prazo.

Destarte, caberá à arguição dos motivos de nulidade no ato de designação do relator, vez que não será possível, à luz do princípio do Juiz Natural, a realização do julgamento por Conselheiro ou Ministro parcial, ou ainda, escolhidos fora dos critérios de aleatoriedade.

Para tanto, as Leis Orgânicas das Cortes de Contas, em maior parte, apresentam a impossibilidade de intervenção ou atuação nos processos que possam tratar de interesse próprio, de cônjuge ou de parentes consanguíneos ou afim, na linha reta ou na colateral, até o segundo grau.²⁵⁰

Da mesma forma, importante lembrar, que os Ministros do Tribunal de Contas da União, conforme artigo 73 § 3º da Constituição Federal, ficam sujeitos aos mesmos impedimentos dos ministros do Superior Tribunal de Justiça, e, portanto, estando os Ministros do STJ sujeitos aos impedimentos previstos no Código de Processo Civil, também se encontram abarcados por esses impedimentos os Ministros do Tribunal de Contas da União.²⁵¹

²⁴⁹ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 162.

²⁵⁰ Artigo 94 da Lei n. 8.443/92.

²⁵¹ Art. 144. Há impedimento do juiz, sendo-lhe vedado exercer suas funções no processo: I - em que interveio como mandatário da parte, oficiou como perito, funcionou como membro do Ministério Público ou prestou depoimento como testemunha; II - de que conheceu em outro grau de jurisdição, tendo proferido decisão; III - quando nele estiver postulando, como defensor público, advogado ou membro do Ministério Público, seu cônjuge ou companheiro, ou qualquer parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive; IV - quando for parte no processo ele próprio, seu cônjuge ou companheiro, ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive; V - quando for sócio ou membro de direção ou de administração de pessoa jurídica parte no processo; VI - quando for herdeiro presuntivo, donatário ou empregador de qualquer das partes; VII - em que figure como parte instituição de ensino com a qual tenha relação de emprego ou decorrente de contrato de prestação de serviços; VIII - em que figure como parte cliente do escritório de advocacia de seu cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive, mesmo que patrocinado por advogado de outro escritório; IX - quando promover ação contra a parte ou seu advogado. § 1º Na hipótese do inciso III, o impedimento só se verifica quando o defensor público, o advogado ou o membro do Ministério Público já integrava o processo antes do início da atividade judicante do juiz. § 2º É vedada a criação de fato superveniente a fim de caracterizar impedimento do juiz. § 3º O impedimento previsto no inciso III também se verifica no caso de mandato conferido a membro de escritório de advocacia que tenha em seus quadros advogado que individualmente ostente a condição nele prevista, mesmo que não intervenha diretamente no processo.

Os dispositivos do código de processo civil, portanto, que tratam do impedimento e da suspeição devem ser aplicados à lavra da Corte de Contas, vez que possuem por objetivo a isenção do julgamento.

Assim, nos mesmos moldes do Código de Processo Civil a parte interessada deverá arguir o impedimento ou a suspeição por se tratar de corolário do devido processo legal, não havendo dúvidas acerca de sua aplicação aos tribunais de contas.

De forma diferente do Processo Civil, o Processo Administrativo segue o princípio do informalismo moderado, deste modo, a petição de arguição não precisará ser feita em separado, podendo ser realizada, em preliminar, na resposta do citado ou em manifestação do Ministério Público junto a Corte de Contas.

3.17.4 Devido Processo Legal

Outro princípio constitucional de fácil reconhecimento é disposto no artigo 5º, inciso LIV da Carta Magna. Este princípio, do devido processo legal, assegura que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem que, anteriormente, faça-se cumprir os mandamentos do devido processo legal.

O consagrado princípio, de origem inglesa, em sua famosa expressão “*due process of Law*” não possui um sentido fixo, ou seja, não é determinado, segundo ensinamentos de Maria Chaves de Mello²⁵². Destarte, surge no cenário Norte Americano como princípio que garante aos indivíduos um procedimento judicial justo, que garante o acesso aos mais amplos meios de defesa.

No Brasil, não é diferente, traz a garantia do desenvolvimento regular do processo, ou seja, um rito processual definido em lei com garantias ao direito de defesa que contam com conhecimento das possibilidades de recurso, e, prazos previamente estipulados. Garante também que não existam arbitrariedades e que o seu seguimento, ritual, regular possibilite as partes conhecer previamente o ato seguinte.

Art. 145. Há suspeição do juiz: I - amigo íntimo ou inimigo de qualquer das partes ou de seus advogados; II - que receber presentes de pessoas que tiverem interesse na causa antes ou depois de iniciado o processo, que aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa ou que subministrar meios para atender às despesas do litígio; III - quando qualquer das partes for sua credora ou devedora, de seu cônjuge ou companheiro ou de parentes destes, em linha reta até o terceiro grau, inclusive; IV - interessado no julgamento do processo em favor de qualquer das partes. § 1º Poderá o juiz declarar-se suspeito por motivo de foro íntimo, sem necessidade de declarar suas razões. § 2º Será ilegítima a alegação de suspeição quando: I - houver sido provocada por quem a alega; II - a parte que a alega houver praticado ato que signifique manifesta aceitação do arguido. (Código de Processo Civil).

²⁵² MELLO, Maria Chaves de. **Dicionário jurídico português-inglês, inglês-português**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elfos, 1998. p. 308.

Por conta deste princípio, garante-se à ciência da parte que esta sendo demandada, suas oportunidades de oitiva, bem como, também, as possibilidades de produzir provas conforme os meios admitidos. Nessa esteira, o interessado poderá conhecer do julgamento, por oportuno apresentar recursos e, por fim, terá conhecimento de quando a decisão se tornará definitiva.

Garantindo melhor entendimento do tema ensina Nelson Nery Junior²⁵³:

O devido processo (processo justo) pressupõe a incidência da isonomia; do contraditório; do direito à prova; da igualdade de armas; da motivação das decisões administrativas e judiciais; do direito ao silêncio; do direito de não produzir prova contra si mesmo e de não se autoincriminar; do direito de estar presente em todos os atos do processo e fisicamente nas audiências; do direito de comunicar-se em sua própria língua nos atos do processo; da presunção de inocência; do direito de duplo grau de jurisdição no processo penal; do direito à publicidade dos atos processuais; do direito à duração razoável do processo; do direito ao julgador administrativo e ao acusador e juiz natural; do direito a juiz e tribunal independentes e imparciais; do direito de ser comunicado previamente dos atos do juízo, inclusive sobre as questões que o juiz deva decidir *ex officio*, entre outros derivados da *procedural due process clause*.

Portanto, inclusive pelas apresentações anteriores referentes ao funcionamento interno dos tribunais de contas, nota-se, em especial em sua função de julgamento, que são garantidos os requisitos do devido processo legal, inclusive por meio de suas leis orgânicas e regimentos internos, o que garante à Corte de Contas um procedimento justo quando da apuração das contas e responsabilização dos culpados.

3.17.5 Princípio do Contraditório e Ampla defesa

O princípio do contraditório e ampla defesa se encontram no inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal, sendo aplicável ao processo administrativo, em que, igualmente, incidem os princípios constitucionais do devido processo, duração razoável do processo, proibição de prova conseguida por meio ilícito, motivação das decisões administrativas, ampla defesa, entre outros^{254 255}.

Por este princípio, que guarda estreita ligação com o princípio da igualdade das partes, garante-se aos litigantes ou às partes do procedimento, o exercício dos meios de

²⁵³ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 11. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013. p. 104-105.

²⁵⁴ Também incidem aos processos administrativos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, segurança jurídica, confiança, boa-fé objetiva e proibição de atuação arbitrária.

²⁵⁵ NERY JUNIOR, op. cit., p. 225.

defesa. Deste modo, em sede processual civil, cabe ao juiz garantir aos litigantes igualdade de tratamento, bem como também deverá fazê-lo a autoridade responsável no processo administrativo.

Facilitando a compreensão para sua aplicação pelos Tribunais de Contas, observa-se que esse princípio não é restrito aos cidadãos, mas, em verdade, pode ser invocado por pessoa física ou jurídica. Assim, pode-se entender o contraditório como sendo a necessidade de cientificar as partes da existência da ação bem como de todos os atos processuais para que seja possível que esta, querendo, reajam aos atos que lhes forem desfavoráveis.

A parte tem o direito de deduzir suas pretensões e defesas, realizando provas, para demonstrar a existência de seu direito. De outro modo, quando a lei asseverar pela obrigatoriedade de realização de um ato sob determinada forma, será vedado praticá-lo de forma diversa, vez que ofenderia o princípio do contraditório.²⁵⁶

Assim, conforme apresentado, o funcionamento dos tribunais de contas segue as diretrizes do contraditório e da ampla defesa, permitindo diversas formas de manifestação no procedimento, bem como dando ciência por meio de notificações, quando da realização dos atos, garantindo, portanto, que os interessados não saiam prejudicados por seu julgamento administrativo.

3.18 Execução das decisões

No tocante à execução das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, cabe ressaltar que, em princípio, existe a possibilidade de decisão sob forma de acórdão. Destarte, será condenatório o acórdão da Corte de Contas quando impuser o pagamento de multa por conta de verificação da prática de ato irregular ou, quando obrigar a reparação de danos pelo responsável, aquele que lhe deu causa.

Nesta senda, o processo será conduzido pelo relator com um voto no qual constará, também, relatório com narrativa dos fatos em exame. No voto deverá conter a motivação ou a fundamentação para o posicionamento decisório, com uma proposta de acórdão a ser votada em Plenário ou pela Câmara.

No ponto da motivação ou fundamentação levar-se-á em conta, o julgador, as questões que lhe garantem convicção, ante aos elementos constantes do processo. Seguindo de forma democrática, haverá a fundamentação da decisão, e nos mesmos moldes da seara

²⁵⁶ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 11. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013. p. 222.

processual, haverá cumprimento ao direito do interessado de ter a devida análise e resposta aos seus argumentos.

Segundo ensinamento de Moacyr Amaral Santos²⁵⁷:

A sentença é ato de vontade, mas não ato de imposição de vontade autoritária, pois se assenta num juízo lógico. Traduz-se a sentença num ato de justiça, da qual devem ser convencidas não somente as partes como também a opinião pública. Portanto aquelas e esta precisam conhecer dos motivos da decisão, sem os quais não terão elementos para se convencerem do seu acerto. Nesse sentido diz-se que a motivação da sentença redundaria de exigência de ordem pública.

Caberá, então, ao Relator, na parte dispositiva, propor a decisão, e, se for o caso, acórdão, onde será apresentada proposta sobre as contas e a conduta dos agentes remetida a deliberação da corte.

Após a deliberação, será o responsável cientificado do resultado por meio de notificação para que, tomando conhecimento das razões de rejeição das alegações de defesa, efetue o pagamento do débito ou da multa no prazo estipulado. Deste modo, tanto poderá ser lavrado o acórdão condenatório de imediato como poderá aguardar-se o esgotamento do prazo para cumprimento voluntário.

A lavra do acórdão condenatório fará a liquidação da dívida para que, posteriormente, seja realizada a sua execução.²⁵⁸

Segundo os ditames constitucionais, a decisão do Tribunal de Contas terá eficácia de título executivo quando resultar em imputação de débito. Nesta senda, alguns autores asseveram pela dispensabilidade ou inconveniência de grandes esclarecimentos acerca da causa ensejadora do título condenatório, “[...] para evitar que a natureza executiva seja desnaturada”²⁵⁹ ²⁶⁰.

Assim, o acórdão condenatório declara a existência da obrigação, aplicando a lei ao caso concreto, resultando natureza jurídica declaratória e constitutiva.²⁶¹ Conforme artigo

²⁵⁷ SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1. p. 19

²⁵⁸ Nas palavras de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: “Em estudo realizado em vários tribunais de contas, verificou-se que a praxe tem consagrado a forma de um título executivo, certas vezes, com estética de acórdão e, outras vezes, com a estética de registro de dados do devedor e da dívida.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 340).

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Ibid. - Jorge Ulisses Jacoby Fernandes recomenda em sua obra que o título executivo dos Tribunais de Contas contenha: “[...] com exatidão, o valor do dano ou da multa; a data a partir da qual corre a atualização; a data a partir da qual correm os juros de mora; a identificação do responsável, com indicação do nome completo, estado civil, profissão, nacionalidade, CPF, endereço; número do processo, da decisão e a data; beneficiário do título (Fazenda Pública da União, do Distrito Federal, do Estado, Município ou da pessoa jurídica de direito público, ou privado lesada).”

²⁶¹ Ibid., p. 341.

24 da Lei n. 8.443/92, “[...] a decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo.”

3.18.1 Título executivo e Liquidação

O título executivo terá sua qualificação conforme o ordenamento jurídico de cada país, dependendo, portanto, da Legislação Nacional. Por regra, tem sua origem nas sentenças judiciais, quando dos títulos executivos judiciais, ou por declaração de vontade por parte de um devedor, nos casos dos conhecidos títulos executivos extrajudiciais. Contudo, segundo Alcides Mendonça Lima, “[...] por exceção, porém, a lei pode conceder a certas situações, não materializadas em documento subscrito pelo devedor, eficácia executiva, permitindo que a obrigação seja exigida por via de processo executivo.”²⁶²

Destarte, há possibilidade para o título executivo administrativo, ou seja, originados pelo poder público, de modo unilateral. Seguindo esse raciocínio, é possível encontrar no artigo 784²⁶³ do Código de Processo Civil 2015, em seu inciso XII, que são títulos executivos²⁶⁴ extrajudiciais todos os títulos que tiverem, expressamente, atribuída força executiva segundo a lei.

Conforme anteriormente observado, as decisões do Tribunal de Contas da União, que tem por resultado imputação de débito, possuem eficácia de título executivo por expressa disposição Constitucional, não devendo permanecer dúvida acerca da força executiva de suas decisões.

Todavia, para os demais Tribunais de Contas, dos Estados e Municípios, será necessária disposição em lei estadual ou lei municipal qualificando suas decisões como título executivo para que se possa proceder seguindo o modelo da União quando da execução.²⁶⁵

Por fim, o acórdão conterà a data da ocasião do ato danoso e o valor da dívida perfazendo sua liquidação, ou seja, fazendo certo o valor da obrigação a ser paga. Neste

²⁶² LIMA, Alcides Mendonça. **Comentários ao código de processo civil**. Rio de Janeiro: Forense. 1990. p. 583.

²⁶³ Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: [...] XII – todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva. Código de Processo Civil.

²⁶⁴ Na lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em relação aos títulos executivos extrajudiciais faz-se importante observar as seguintes características: “[...] tanto o título judicial como o extrajudicial têm igual força para iniciar diretamente o processo executivo; os meios de defesa são os mais restritos para o título judicial [...]; como registra Liebman, ‘ante o título extrajudicial a defesa é contra o próprio título, por via de embargos, e não contra a execução em si mesma’; a execução fundada em título extrajudicial refere-se, exclusivamente, ao cumprimento da obrigação pecuniária e de entrega de coisa fungível, excluída a entrega de coisa infungível, e a de prestação de fazer e de não fazer.”(FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 343).

²⁶⁵ Importante destacar que nada impede que a decisão seja inscrita em dívida ativa indo diretamente para a fase de execução.

ponto, é importante observar o entendimento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes sobre o momento do pagamento, vez que para o autor:

[...] é indesculpável que o possível responsável compareça à administração ou ao tribunal, pretendendo pagar o valor do dano, e tenha que enfrentar qualquer tipo de atitude que o leve a postergar essa intenção. É direito do responsável efetuar o recolhimento a qualquer tempo, antes e depois da condenação, e dever do poder público ministrar todos os meios para facilitar esse encargo.²⁶⁶

Com base nesse entendimento, e levando-se em conta ser direito do responsável efetuar o recolhimento, conclui-se pela nulidade da decisão que não contiver o valor do dano especificado.

3.18.2 Prescrição

Apesar de o dever ao ressarcimento ao Erário ser considerado imprescritível, assevera-se pela possibilidade de prescrição das penalidades advindas das decisões dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, observa-se a possibilidade de prescrição antes do julgamento, ou seja, uma vez ocorrida a irregularidade em relação as contas públicas, surge ao Tribunal de Contas a pretensão punitiva em relação aos responsáveis, e, uma vez que passado o lapso temporal para a devida apuração, este não a faça ocorrerá sua prescrição.

Assim, quando do exaurimento do lapso temporal, sem a devida persecução pelo Tribunal de Contas, ocorrerá a prescrição punitiva da administração. Uma vez que seja reconhecida a prescrição, será possível a responsabilização daquele que lhe deu causa.

Também será possível a prescrição após o julgamento, ou seja, após a decisão que imputa penalidade. Deste modo, passado certo prazo, haverá a prescrição do direito de punir o responsável. Nos mesmos moldes da anterior será possível a responsabilização daquele que deu causa à prescrição, mesmo quando for órgão jurídico ou autoridade superior da administração pública.²⁶⁷

Ainda será possível a ocorrência de prescrição intercorrente. Nestes casos, quando diante de uma irregularidade, a administração, por meio do Controle externo, dê início a apuração, mas posteriormente venha a abandoná-la, estar-se-á diante de um descaso para com

²⁶⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 345.

²⁶⁷ Ibid., p. 562.

a pretensão de punir. Podendo assim, ocorrer a chamada prescrição intercorrente, ou seja, no curso do procedimento.

Como já observado, os casos acima trazem, por conta do princípio da indisponibilidade do interesse público, certas responsabilizações aos agentes que por omissão deram causa as prescrições.

Neste íterim, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n. 8.443/92), assevera que haverá a responsabilidade solidária da autoridade que for omissa na instauração do procedimento de apuração. De outro modo, existe a responsabilização pela Lei de Improbidade que estabelece como ato de improbidade a omissão no cumprimento do dever legal (Lei n. 8.429/92).

Os prazos prescricionais, segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, devem seguir, em regra, cinco anos, utilizando para a prescrição intercorrente o prazo de três anos.²⁶⁸

3.19 Eficácia e Efetividade das decisões

Neste ponto, será realizada a convergência e compilação das ideias desenvolvidas durante todo o trabalho. Importante, também, destacar que o entendimento a seguir não diminui nem relativiza o valor dos Tribunais de Contas.

Inicialmente, observa-se que como órgão auxiliar do Poder Legislativo, quando em função de emissor de parecer, o Tribunal de Contas poderá atuar sobre as contas do chefe do Poder Executivo, podendo também realizar inspeções e auditorias, e, inclusive o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, entre outras funções anteriormente abordadas.

Ante as funções destacadas nesta análise, em especial, a emissão de parecer e o julgamento das contas, muitos pontos foram postos em destaque. Porém, não se deve olvidar que as Cortes de Contas também apreciam para fins de registro a questões acerca da legalidade dos atos de admissão de pessoal, e, também, as concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Nesta senda, têm especial relevo as atividades que resultam no exercício da competência estabelecida no artigo 71, § 3º, que possibilita a aplicação de sanções previstas em lei aos responsáveis pela ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas.

²⁶⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 563.

O Tribunal de Contas atuará em auxílio ao Poder Legislativo quando deliberar sobre as contas dos responsáveis por bens e valores públicos, conforme observado do texto constitucional. Neste caso, sua competência termina com a emissão do parecer, vez que ao Congresso caberá o final julgamento das contas.

Ainda na função de emissor de parecer, apesar de não se tratar da temática principal a ser desenvolvida, é relevante observar que o parecer terá cunho técnico, não podendo ser considerado como decisão, propriamente dita, vez que a competência decisória nestes casos, como visto anteriormente, será do Poder Legislativo respectivo, conforme enuncia o texto constitucional.

Não é demais lembrar que, apesar de existirem as Cortes de Contas devidamente equipadas para a realização do julgamento de quaisquer contas em nível técnico, o legislador constituinte optou por tornar competente para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, não o órgão controlador, mas o Poder Legislativo.

Tem-se, portanto, que, muito embora os Tribunais de Contas estejam aptos a julgar com competência constitucional qualquer dos demais agentes públicos responsáveis por contas, dinheiro e bens públicos, ao Poder Legislativo compete julgar as contas do Chefe do Poder Executivo, com o auxílio técnico do parecer emanado do Tribunal de Contas.

Existe, nesta senda, um ponto de relevante destaque, que é, a opção do constituinte por um julgamento político exercido pelo Legislativo, em detrimento de um julgamento técnico realizado pelo órgão de contas. Todavia, há quem se recorde, e assim justifique, que haverá necessidade de, inicialmente, levar-e em conta o parecer técnico do Tribunal de Contas.

Contudo, é preciso lembrar também que a decisão final recai sobre os membros do Poder Legislativo, que, mesmo contrariamente aos fatos ou às contas e ao parecer, poderão considerar as contas regulares, mesmo quando estas, em verdade, não estiverem.

Assim, poder-se-ia questionar se houve acerto pela opção de utilização da decisão política, vez que ao se tratar da coisa pública, ou seja, da regularidade da gestão realizada pelo poder responsável de gerir o dinheiro e o patrimônio público que foram auferidos por meio dos impostos, sendo retirados, portanto, dos bolsos de todos os cidadãos, a responsabilidade deveria ser apurada segundo a realidade fática, não permitindo a impunidade ou a não responsabilização pela má-gestão dos recursos públicos.

Apenas a título de elucidação, caso o Tribunal de Contas do Estado emita parecer fundamentado apresentando tecnicamente a necessidade de se seguir pela rejeição das contas

do Prefeito de um Município, poderá a Câmara Municipal, por dois terços de seus membros, aprová-las, mesmo que contrariando a realidade fática e técnica do parecer.

De outra monta, em relação à atividade de julgamento das contas, que culmina em decisão de rejeição ou não das contas, a Constituição Federal reservou competência exclusiva ao Tribunal de Contas, quando sua apreciação constituirá ato definitivo, em sede administrativa, somente passível de revisão por ele próprio, ou, conforme observado, pelo controle de legalidade exercido pelo Poder Judiciário, em cumprimento ao princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional.

Em âmbito administrativo, passadas as possibilidades de questionamento e impugnação, as decisões dos Tribunais de Contas devem ser consideradas como atos definitivos, tornando-se, assim, imutáveis na esfera administrativa. Neste sentido, o passamento em julgado ou a coisa julgada administrativa guarda grande semelhança com as decisões advindas do Poder Judiciário, muito embora, como visto, não sejam idênticas. Portanto, a autoridade administrativa não poderá opor resistência ou ignorar as decisões do Tribunal de Contas, devendo lhes dar execução.

De igual forma, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que as decisões dos Tribunais de Contas possuem eficácia de título executivo. Anteriormente ao advento da atual Carta Constitucional, o Decreto Lei n. 199/67²⁶⁹, já regulava em seu artigo 50, alínea “c”, a possibilidade de se determinar a cobrança judicial, por via executiva, das decisões do Tribunal de Contas da União. Posteriormente este Decreto foi revogado pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei n. 8.443/92.

Assim, as decisões dos Tribunais de Contas que resultarem em imputação de débito ou multa ao gestor de bens, dinheiros e valores públicos terão eficácia de título executivo capaz de conceder efetividade e exequibilidade as atividades de controle, o que, por vezes, faz com que o administrador público faça melhor e correta aplicação do dinheiro público por ele geridos. É justamente desta efetividade e exequibilidade que dependem todos os esforços realizados nas etapas anteriores pelo sistema de controle, vez que sem o resultado final, conseguido por suas decisões, não haverá o cumprimento de sua finalidade de preservação do Erário, restando abertos os caminhos da impunidade e desmandos administrativos.

²⁶⁹ BRASIL. Decreto Lei n. 199, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/1965-1988/Del0199.htm>. Acesso em: 9 maio 2016.

Contudo, ante ao modelo hoje adotado no Brasil, utilizando-se da execução judicial por promoção das instituições e dos órgãos, conforme o caso pela Advocacia Geral da União ou entidade pública dotada de personalidade jurídica própria à qual o título aproveita, tais como fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, conforme apresentou Sergio Ferraz²⁷⁰, percebe-se afronta aos princípios da moralidade, razoabilidade, impessoalidade, igualdade, boa-fé e, ainda, segurança jurídica dificultando a efetivação das funções dos tribunais de contas, convergindo em total desrespeito ao princípio da eficiência.²⁷¹

Deste modo, levando em consideração a apresentação do bloco orgânico de competências e o funcionamento do Tribunal de Contas, bem como todas as garantias postas em sede administrativa para a consecução de seu acórdão final, é possível dizer que o Tribunal de Contas apresenta toda uma estrutura processual, com contraditório, ampla defesa e tantas outras garantias, respeitando o devido processo legal.

Apesar de não ser apurado denominar o rito dos Tribunais de Contas, na função de julgar as contas, como processo, é possível notar que seu procedimento se assemelha em grande parte, à legislação processual civil, sobretudo por ser norteado, como processo administrativo, pelos princípios e diretrizes constitucionais que abarcam todo o ordenamento jurídico nacional.

Não obstante, existem, como já observado, diversos mecanismos e dispositivos que permitem a impugnação das decisões do Tribunal de Contas em sede administrativa, restando evidentemente comprovada a cautela na formação de suas decisões. Outrossim, é possível verificar que os aspectos atinentes à defesa, as correções dos erros das contas, a ciência obrigatória do interessado, entre outros, demonstram haver, dentro deste órgão de controle, grande competência técnica, e, organização coerente com a legislação constitucional e infraconstitucional.

Contudo, muito embora já constatadas estas possibilidades de reexame pelas vias administrativas, ainda será possível o controle de legalidade exercido pelo Poder Judiciário. E, nesse ponto, observa-se algumas situações conflituosas. Primeiramente, é importante destacar, conforme dito acima, que as decisões dos tribunais de contas não podem ser executadas em sua própria sede, ou seja, para o devido processo de execução dever-se-á atentar para a necessidade de propositura de ação executória no âmbito do poder judiciário.

²⁷⁰ FERRAZ, Sergio. **A execução das decisões dos Tribunais de Contas**: algumas observações: o novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 126-128.

²⁷¹ Ibid.

Destarte, como anteriormente problematizado, a decisão das Cortes de Contas, título executivo extrajudicial, poderá passar por exame e questionamentos referentes aos requisitos de legalidade, por exemplo podendo ser realizada a análise por meio de embargos ou ação anulatória, em que o poder judiciário examinará a legitimidade do procedimento administrativo bem como da sequência de atos que dão origem ao título, podendo, neste momento, inclusive, negar a validade e eficácia executiva aos que não demonstrarem o cumprimento dos requisitos necessários estabelecidos em sua lei autorizadora.

Apesar de já consolidado o entendimento de que não é lícito, aos membros do poder judiciário, realizar controle do mérito das decisões emanadas dos Tribunais de Contas, é possível, ainda, observar certas atuações extravagantes na prática, via de regra, fundamentadas em entendimentos doutrinários já ultrapassados, que acabam por dificultar ainda mais os resultados esperados desta função de controle da corte de contas.

Nesse sentido, observa-se importante ponderação de Augusto Zimmermann, nas palavras de Georges Abboud²⁷²:

[...] parece não ser suficiente dizer que *alguns* magistrados no Brasil ainda precisem aprender que viver em um Estado de Direito significa que ninguém, nem mesmo um juiz, tem o direito de ignorar os textos legais. Para, efetivamente, colocarmos nossos juízes *under the rule of law* seria necessária uma radical mudança na mentalidade e na cultura jurídica dominante.

Portanto, quando ocorre esse tipo de excesso na atividade jurisdicional, por vezes, um longo trabalho realizado pelas Cortes de Contas, resta perdido. Ou seja, toda a soma de tempo utilizada, todas as defesas administrativas, todos os exames e reexames, por fim são descartados, o que acaba pondo em xeque a eficácia e efetividade das decisões dos Tribunais de Contas.

Na mesma senda, importante lembrar que não existe óbice a interposição de medida jurídica cabível diretamente no âmbito do poder judiciário antes mesmo de esgotadas as vias estabelecidas no procedimento administrativo, o que, por vezes, agrava ainda mais a situação, quando utilizadas tão somente com objetivos protelatórios.

Dentro do Sistema Judiciário Brasileiro é possível constatar que “[...] mais de 60% (sessenta por cento) dos feitos que tramitam no STF e STJ, os dois mais importantes tribunais do País, têm como protagonista o poder público, nas suas mais variadas formas.”²⁷³

²⁷² ABBOUD, Georges. Ativismo judicial e instrumentalidade do processo: diálogos entre discricionariedade e democracia. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 242, p. 21, abr. 2015.

²⁷³ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 11. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013. p. 334.

Estas execuções das decisões dos Tribunais de Contas, por óbvio, corroboram com esse volume processual, e acaba por adentrar em um outro problema, tema dos mais diversos estudos e das mais recentes reformas jurídicas, a “[...] lentidão e ineficiência do Poder Judiciário pela demora excessiva da prestação jurisdicional.”²⁷⁴

Conforme levantamentos realizados em 1994:

Coube ao S.Exa., o Ministro Carlos Átila, expor à sociedade a preocupante situação vivenciada pelo TCU, com base em dados levantados no âmbito da própria corte. Entre esses dados, que refletem a realidade de 1994, foi registrado o seguinte:

Processos de cobrança executiva formalizados entre 1990/94: 1210

Processos ressarcidos entre 1990/94: 113

Processos encerrados pela Justiça por inexecuibilidade: 67

Arresto de bens: nenhum

Estoque de processos de cobrança em 1994: 1.030.²⁷⁵

Percebe-se, portanto, que o número de execuções propostas, apenas no âmbito do Tribunal de Contas da União, em quatro anos, entre 1990 e 1994 foi expressivo, sendo aproximadamente 302 por ano.

Dos 1210 (mil duzentos e dez) processos de execução propostos, apenas 113 (cento e treze) foram ressarcidos, o que demonstra que menos de 10% (dez por cento) dos processos de execução foram ressarcidos, e por conseguinte, retornaram ao erário apenas 9,33% dos valores.

Ante a situação apresentada, o Ministro supramencionado consignou que “[...] essa tem sido uma causa agravante da impunidade.”²⁷⁶ Por conta deste pronunciamento e destes dados que demonstram evidente ineficácia, muitas propostas de modificação sistemática se seguiram buscando o aperfeiçoamento dos trabalhos do órgão de controle para a consecução de sua eficácia.

Contudo, como apresentado até o momento, são muitos os obstáculos a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas, bem como a sua efetividade. Neste ínterim, a efetividade estaria assentada nos postulados de estabilidade e confiança, sendo intrinsecamente ligada ao processo. Seu maior óbice é o tempo, ou seja, se a efetividade é a capacidade de produzir efeitos, sob a óptica processual ou procedimental, a efetividade se daria pela capacidade do processo ou procedimento assegurar o objetivo inicialmente proposto.

²⁷⁴ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 11. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013. p. 334.

²⁷⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 374.

²⁷⁶ Ibid.

Deste modo, se o objetivo inicial era a proteção ao Erário, ou a responsabilização do agente ímprobo, ressarcindo os danos materiais causados à Administração Pública, certo é que, pelo atual sistema dos Tribunais de Contas Brasileiros, não é possível reconhecer a efetividade de suas decisões.

Há, hodiernamente, um maior nível de conscientização acerca das dificuldades enfrentadas pelos tribunais de contas²⁷⁷. Outra nota bastante comum em relação à mora processual é a amplitude de possibilidades de sua prescrição. Não pretendendo adentrar nesta seara, mas, contudo, faz-se importante destacar que a não observância a duração razoável do processo, por vezes, acaba por desaguar em consequências negativas, ora pela prescrição ora pela simples demora do ressarcimento ao Erário.

Observe-se que, somados os transcurso do tempo de processo e procedimento, ainda contando com as instâncias e os recursos em âmbito jurisdicional, ter-se-á o resultado de anos de apuração, responsabilização e execução, fato que por si só demonstra impunidade e vantagem aos transgressores.

Com relação ao Poder Judiciário observa-se o ensinamento de Nelson Nery Junior:

Para que se dê efetividade à garantia constitucional da celeridade e duração razoável do processo judicial é necessário equipar-se o Poder Judiciário do aparato logístico de que precisa para dar cumprimento ao comando constitucional, constituído de melhoria da capacitação técnica dos juízes e dos elementos materiais necessários ao bom desempenho das funções dos magistrados e dos auxiliares da justiça.²⁷⁸

Portanto, a forma de execução dos títulos executivos extrajudiciais, decisões dos Tribunais de Contas, poderão contar com melhorias caso se dê o cumprimento ao mandamento constitucional da celeridade e duração razoável do processo.

Contudo, por enquanto, se o objeto principal das funções das Cortes de Contas é a preservação do Erário Público, e sendo que mesmo depois de perpassado todo o procedimento da Lei Orgânica dos Tribunais de Contas, quando estes proferem então o acórdão resultante, que é título executivo líquido e certo, expressando quantia certa a ser ressarcida ao Erário, e

²⁷⁷ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 375 - Conforme expõe Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: “A legislação, que regra os diversos processos, tende a aperfeiçoar-se para punir severamente aqueles que praticam benesses a custa do erário, ou locupletam-se, sob o pálio da ineficiência da atividade do controle. Nesse panorama, o processo de contas e, em particular, o de tomada de contas especial, constitui um poderoso instrumento colocado ao alcance das cortes de contas, mas o seu adequado desenvolvimento exige esforço permanente de treinamento e valorização dos agentes públicos.”

²⁷⁸ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 11. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013. p. 334.

então sendo enviado conforme o caso para Advocacia Geral da União ou Entidade Pública dotada de personalidade jurídica própria à qual o título aproveita, podendo ser, fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, para que promova a execução judicial do acórdão, este ainda terá que passar pelo exame do poder judiciário, que por sua vez poderá retirar-lhe a eficácia, caso não seja esse o caso, haverá todo o novo tramite processual, que por certo levará anos, até que, por fim, caso ainda restem bens em nome do responsável, e o processo não prescreva no tempo, seja ressarcido o Erário, não é possível falar em eficácia ou efetividade.

Observados todos os obstáculos à eficácia e considerados os resultados da execução, não é possível admitir que haja efetividade nesta atuação das Cortes de Contas.

Não obstante, conforme observado, o julgamento do Tribunal de Contas é limitado, e inclusive pode ocorrer suspensão liminar de suas decisões, além disso, existem várias formas de questionamento de suas decisões em âmbito administrativo, tais como, pedidos autônomos, revisão de julgado, superveniência de documentos novos, rescisão de julgado, além de diversos recursos na esfera administrativa, podendo até levar a decisão para o âmbito judicial, retirando a decisão da esfera de atuação do Tribunal de Contas, como é o caso do Mandado de Segurança. Os recursos encaminhados ao Tribunal de Contas são: recurso ordinário, pedido de reconsideração, agravo, os embargos de declaração e o pedido de reexame.

Importante destacar que o efeito do desvio de dinheiro ou de outro ato, continuará perdurando na demora à resposta da ação, e, ao adentrar no âmbito do Poder Judiciário ocorrerá o que pode se ter por inaceitável, pois vem a ser questionada pelo responsável, mais uma vez, no juízo de primeiro grau.

O julgador, ao apreciar o recurso interposto, levando-se em conta a possibilidade de o interessado suscitar qualquer matéria pertinente a processo de conhecimento, art. 917, inciso VI do Código de Processo Civil, se esquecendo do respaldo constitucional do Tribunal de Contas, que o permite se opor a uma revisão total da matéria, acaba por realizar o procedimento como se fosse um processo original de conhecimento. Comprometendo, assim, toda efetividade da condenação imposta.

Ante ao exposto, é possível conferir os resultados da atuação do Tribunal de Contas da União, em sua função judicante, no relatório das atividades do Tribunal de Contas da União²⁷⁹, do exercício de 1999, quando foi averiguado que menos de 1% (um por

²⁷⁹ MAFRA, Eric Botelho. A execução das decisões dos tribunais de contas e sua eficácia: uma revisão necessária. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, p. 23-35, abr./jun. 2013.

cento) dos valores, na esfera judicial, embasados nos acórdãos condenatórios do TCU foram recuperados.

Em defesa à jurisdição do Tribunal de Contas, pode-se demonstrar que embora suas decisões não produzam coisa julgada, deverão ser consideradas prejudiciais de mérito sempre que submetidas ao exame do judiciário. Assim, quando o interessado propuser ação buscando inibir os efeitos de uma futura decisão de processo que ainda tramita pelo Tribunal de Contas, o mais correto a se fazer, para assegurar a competência da corte, seria demonstrar por intermédio de petição em juízo, a competência especial do Tribunal de Contas, adentrando em juízo com pedido de Suspensão de Segurança.

Após discussões acerca da possibilidade de os Tribunais de Contas impetrarem mandado de segurança, firmou-se jurisprudência no sentido de seu cabimento, sendo, ao Tribunal, possível, também, ajuizar pedido de suspensão de segurança, com o fim de preservar sua própria competência.

De outra monta, nas hipóteses em que o servidor devidamente responsabilizado, buscar desconstituir judicialmente a decisão do Tribunal de Contas, esta demanda, quando não protelatória, somente poderá ter êxito, conforme anteriormente explanado, se estiver configurada a violação, do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da competência da Corte de Contas para julgamento, ou qualquer grave, e manifesta irregularidade.

Conforme ensina Jorge Ulisses Jacoby Fernandes²⁸⁰:

Caso o autor pretenda discutir o mérito da questão, deverá ser alegada a existência de coisa julgada e, devidamente, fundamentada a posição da especial competência da Corte de Contas, pois não se pode olvidar que em virtude da pouca doutrina sobre o assunto, muitas vezes nas instâncias inferiores ocorrem manifestos erros de julgamento.

Como dito há pouco, uma das ações que pode ser utilizada contra a decisão dos Tribunais de Contas, é o mandado de segurança, todavia, o processamento dessa ação não deve ter seguimento se tiver por pretensão direta ou indiretamente, discutir o mérito, pois esta via processual, não admite a produção de prova em juízo, havendo assim, a necessidade de direito líquido e certo.

Também possível de acontecer, é o fato de representante, judicial da administração, pretender executar decisão da Corte de Contas, arriada em título executivo

²⁸⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 157.

advindo de julgamento de contas, opondo-se o réu sob alegação de que o julgamento dos Tribunais de Contas não prevalece no Poder Judiciário.

Mais uma vez, nos dizeres de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes²⁸¹

Por expressa disposição legal, a parte demandada deve garantir o juízo para opor-se à execução. No processo, essa exigência não pode ser olvidada. Deverá ser adotado o procedimento da exceção, que corre em apenso aos autos principais, para argüir a existência de coisa julgada, visando prevalecer a eficácia do julgamento do Tribunal de Contas, e querendo-se a extinção do processo sem julgamento do mérito, na forma do artigo 267²⁸², inciso V, do CPC.

São, deste modo, muitas as dificuldades enfrentadas por aqueles que buscam garantir eficácia e efetividade as decisões dos Tribunais de Contas, pois a realidade sistêmica propicia uma série de dificuldades que, de uma forma ou de outra acabam por não permitir os resultados esperados da atuação desta Corte.

Portanto, não é possível dizer que as decisões do Tribunal de Contas estão sendo satisfatórias, e nem, muito menos, é possível dizer que existe uma eficácia e efetividade comprovada, uma vez que, o mesmo Tribunal que em certo aspecto possui atribuições acertadas, em outros não as possui de forma suficiente.

²⁸¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 158.

²⁸² A citação fora realizada ainda sob a égide do Código de Processo civil de 1973, destarte é preciso asseverar que o dispositivo correspondente que hoje vigora é o artigo 485, inciso V.

CONCLUSÕES

Finalmente, ante as investigações ora apresentadas, cabe dizer, respondendo as primeiras indagações, que, o Tribunal de Contas, na atual Constituição de 1988, é órgão autônomo, que possui grandes semelhanças com os três blocos orgânicos que, convencionalmente, chamam-se Poderes.

A temática dos Tribunais já fora, maiormente, desenvolvida, em tempos passados, quando regulada por outras Constituições e Legislações, destarte, ainda se fazem necessários mais estudos sobre o órgão de controle e sua atuação, aprofundando as linhas apresentadas no novo arcabouço constitucional.

De igual forma, observa-se necessária a devida atenção e estudos aprofundados em relação a questão da eficácia e efetividade do próprio controle externo em sentido amplo.

Assim, estar-se-ia diante de um órgão de controle, resguardado para tanto, com competências exclusivas delineadas no próprio texto constitucional. Em relação ao aspecto auxiliar, observa-se que, conforme disposto na Lei Maior, o Tribunal de Contas é órgão autônomo, ou seja, não é vinculado hierarquicamente ou subalterno a nenhum dos demais poderes. Nesse sentido, possui, em uma de suas competências estabelecidas, a função de auxiliar o Poder Legislativo, quando este apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo. Portanto, a confusão ocorre pela característica da função de emissão de parecer que, nestes casos, é de auxiliar o Poder Legislativo respectivo, ou seja, utilizar suas competências técnicas para nortear a decisão e auxiliar a fundamentação destas.

Deste modo, a competência para decidir sobre as contas, em verdade, será do Poder Legislativo, e o Tribunal de Contas o ajudará no cumprimento dessa tarefa.

Dentre as diversas características apresentadas durante o estudo, observa-se que o Tribunal de Contas, em certa medida, possui garantida uma reserva de jurisdição na Constituição. Deste modo, concorda-se com a existência do exercício de uma jurisdição anômala, vez que também não deve ser considerada como a jurisdição propriamente dita, pelo Direito Judiciário.

Nesta senda, observa-se que os tribunais de contas preenchem grande parte dos requisitos para o exercício de uma jurisdição aos moldes dos próprios Tribunais de Justiça, contudo, por ser incontestável a adoção de modelo de jurisdição una, e, ante ao princípio da inafastabilidade do poder judiciário, resulta-se pela inexistência de decisão definitiva transitada em julgado em sede do Tribunal de Contas, o que demonstra seus limites e diferenças para com o Poder Judiciário.

Assim, o Tribunal de Contas, exercendo sua função judicante, em sede processual administrativa, pode fazer o que se chama de coisa julgada material passada em julgado, que não poderá ser evitada pelo poder executivo, contudo, esta decisão sempre será passível de revisão pelo Poder Judiciário, vez que somente este poderá produzir decisões, com trânsito em julgado, com característica de definitividade.

Portanto, a jurisdição só se efetiva se a decisão transitar em julgado. Destarte, uma vez que tenha produzido coisa julgada, será possível realizar a aplicação do direito, vez que, enquanto houver instabilidade ou possibilidade de modificação da decisão, não será possível executar a decisão ou aplicar o direito.

Haverá coisa julgada formal quando a sentença transitar em julgado, e, de outra monta há a chamada coisa julgada material quando a relação jurídica foi decidida pela sentença ou acórdão. Os institutos da jurisdição, da coisa julgada e do processo, apesar de serem comumente estudados pelo Direito Processual, também têm cabimento dentro do Direito Administrativo. Ou seja, apesar de a doutrina processual apresentar de forma melhor e aprofundada estes temas eles não lhes são exclusivos.

Portanto, é possível, como também admitida, a utilização da expressão coisa julgada administrativa, ou seja, aquela decisão passada em julgado dentro de um processo administrativo, não cabendo mais recursos no âmbito da administração, contudo, não possuindo característica de definitividade. Deste modo, só é possível esperar a ocorrência da coisa julgada administrativa, quando do exercício de jurisdição administrativa, não sendo qualquer ato administrativo que poderá ser conhecido desta forma.

De outra monta, conforme observado, existem limites à revisão dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, vez que este não poderá adentrar nas questões de mérito, ou seja, naquelas apreciadas, conforme o binômio conveniência e oportunidade. Assim, não será possível ao juiz, em sede de revisão, adentrar no mérito do ato administrativo sob pena de estar substituindo o administrador em sua atividade, o que é vedado em respeito a separação dos poderes.

Em relação a inafastabilidade do controle jurisdicional, importante destacar que, apesar de ser vedada à lei de excluir da apreciação judicial lesão ou ameaça a direito, nada impede que a própria Constituição o faça. Neste sentido, cabe asseverar a reserva de jurisdição criada pela própria Constituição estabelecendo em seu texto as competências e matérias exclusivas a serem tratadas pelos Tribunais de Contas.

Contudo, importante lembrar que as decisões dos Tribunais de Contas não são executáveis na própria Corte, nem pelo próprio Tribunal, sendo encaminhado para órgão

especial próprio que ajuizará a execução dentro do Poder Judiciário, com base no título executivo, reconhecido com essa eficácia pela via constitucional.

Como observado, apesar de existir a separação dos poderes, aplicada ao Estado Brasileiro, e nessa haver a devida separação e distribuição das funções do Estado, tal separação não permite concluir pelo exercício exclusivo destas funções por cada órgão. Ou seja, cada bloco orgânico de competências possui uma função predominante e outras que exerce em menor medida e fora do enfoque principal da atuação.

Deste modo, por haver sido instituído após a implementação desta teoria, o Tribunal de Contas se encontra localizado em permeio entre os poderes, ou seja, não pertence a nenhum deles, e até poderia, em outras circunstâncias, ser equiparado a um destes. Não obstante, o Tribunal de Contas, por ser autônomo, encontra-se em posição de fiscal de todos os demais poderes, não estando, como já dito, sujeito à hierarquia com nenhum deles.

Assim, neste ponto, é preciso asseverar que o Tribunal de Contas possui competência privativa trazida pela Constituição Federal de 1988, sendo responsável por fiscalizar, apreciar e julgar.

Deste modo, apesar da polêmica acerca do vocábulo julgar, destaca-se que o exercício da função de julgar não deve, portanto, ser considerado como restrito do poder judiciário, vez que os Tribunais de Contas possuem, conforme sua competência constitucional, a competência necessária para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos.

Contudo, ainda é polemica a utilização dos termos julgamento, jurisdição e judicatura, que, apesar de utilizados na Constituição Brasileira em relação aos Tribunais de Contas, ainda resta divergência entre as posições, uma asseverando pela necessidade de correspondência ao exercício de jurisdição pelos Tribunais de Contas e outra asseverando que não. Contudo, pelo posicionamento favorável ao exercício de jurisdição pelos tribunais de contas, para que este fosse efetivo, precisaria produzir coisa julgada.

Como apresentado, a doutrina e jurisprudência dos Tribunais Superiores concordam que as decisões dos Tribunais de Contas, quando de sua atuação julgadora segundo a matéria que a Constituição lhe deu competência, não poderão ser revistas em relação ao mérito. Ou seja, quando houver revisão destas decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário este não poderá revisá-las quanto ao mérito.

Corroborando com o entendimento de que os Tribunais de Contas possuem jurisdição, estaria a análise comparativa dos dispositivos constitucionais previstos no caput do artigo 73 em relação ao artigo 92 parágrafo único. Contudo, há quem considere essa

interpretação como confusão entre os vocábulos, alegando que estar-se-ia referindo apenas as questões territoriais.

Ainda, por expressa disposição do texto constitucional, as decisões dos Tribunais de Contas contarão com eficácia de título executivo, o que, conforme observado, não garante os resultados pretendidos, e ante as dificuldades apresentadas conclui-se pela não eficácia e não efetividade das decisões das Cortes de Contas no atual sistema empregado.

Observa-se, também, que, visando à melhoria no atual cenário de respostas às decisões dos Tribunais de Contas, sempre que se constituam processos visando afrontar as decisões dos Tribunais de Contas abarcando tema de sua competência privativa de julgar, deverá, o Tribunal, apresentar respostas processuais adequadas, buscando à extinção do processo sem julgamento de mérito, garantindo, por fim, a eficácia de suas decisões.

Deste modo, são perceptíveis as muitas utilidades dos Tribunais de Contas em suas diversas funções, bem como, contudo, não sejam bastantes os resultados em relação e eficácia e efetividade de suas decisões.

Para finalizar, basta citar que o Tribunal de Contas se encontra em um momento de transformação, ou evolução, em que os holofotes estão convergindo em sua direção, e pode-se esperar que muito em breve, mais pessoas se empenharão em descobrir os pontos fracos e fortes desse órgão e seu sistema, e assim, ou este receberá uma valoração maior, por meio de legislação pertinente, ou então terá de deixar de existir, uma vez que sua existência é onerosa.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. Ativismo judicial e instrumentalidade do processo: diálogos entre discricionariedade e democracia. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 242, p. 21-47, abr. 2015.

AFFONSO, Sebastião Batista. Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 27, n. 68, p. 113-120, abr./jun. 1996.

ALVIM NETO, José Manuel de Arruda. **Manual de direito processual civil**. 15. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **Direito processual civil** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. (Estudos e pareceres, v. 1).

ARAUJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

ASSIS, Araken de. **Cumulação de Ações**. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

_____. **Manual da execução**. 9. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

_____. **Doutrina e prática do processo civil contemporâneo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

_____. **Doutrina e prática do processo civil contemporâneo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Atos administrativos: elementos do poder discricionário e o princípio da legalidade, limites da convolação, forma de exercício. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 13, n. 7, p. 398-402, jul. 1997.

BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1994.

_____.; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1997.

BERMUDES, Sérgio. **Introdução ao processo civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Teoria das formas de governo**. Tradução de Sérgio Bath. 8. ed. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1995.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Niccola; PASQUINO, Gianfranco. (Org.). **Dicionário de política**. Tradução de Carmem C. Varriale et al. 5. ed. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824). **Coleção das Leis do Império do Brasil de 1824**, Rio de Janeiro, 1824. p. 7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despeza da Republica. **Coleção de Leis do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, v. 11, p. 3440, 1890. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/Decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. Decreto n. 1.116, de 17 de dezembro de 1891. Dá regulamento para execução da lei n. 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministerio da Fazenda. **Coleção de Leis do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, v. 1, pt. 2, p. 1028, 1892. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/Decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

_____. Decreto n. 392, de 8 de outubro de 1896. Reorganisa o Tribunal de Contas. **Coleção de Leis do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro v. 1, p. 16, 1896, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/Decreto-392-8-outubro-1896-540205-publicacaooriginal-40163-pl.html>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

_____. Decreto n. 2.409, de 23 de dezembro de 1896. Approva o regulamento do Tribunal de Contas. **Coleção de Leis do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro v.1, pt.2. 1896, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/Decreto-2409-23-dezembro-1896-514244-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

_____. Decreto n. 2.511, de 20 de dezembro de 1911. Regula a tomada de contas ao Governo pelo Congresso Nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 22 dez. 1911. Seção 1. p. 16411. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/Decreto-2511-20-dezembro-1911-579938-publicacaooriginal-102823-pl.html>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

_____. Lei n. 2.924, de 5 de janeiro de 1915. Fixa a Despeza Geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o exercicio de 1915. **Coleção de Leis do Brasil**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, v.1, p. 2, 5 jan. 1915. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2924-5-janeiro-1915-574326-publicacaooriginal-97490-pl.html>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

BRASIL. Decreto n. 3.421, de 12 de dezembro de 1917. Dá aos membros julgadores do Tribunal de Contas o tratamento de ministros, bem como outras providencias. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 14 dez. 1917. Seção 1. p. 13265. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/Decreto-3421-12-dezembro-1917-572776-publicacaooriginal-96075-pl.html>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

_____. Decreto n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. **Coleção de leis do Brasil**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, v. 1, p. 82, 1922. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536.htm>. Acesso em: 5 fev. 2016.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. Decreto Lei n. 199, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/1965-1988/Del0199.htm>. Acesso em: 9 maio 2016.

_____. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. Lei n. 5.860, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jan. 1973. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm#art1ig>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 abr. 1991. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jun. 1992a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Judiciário, Brasília, DF, 17 jul. 1992b. p. 9449. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 jun. 1993a. p. 8269. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Lei n. 8.730, de 10 de novembro de 1993. Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 nov. 1993b. p. 16929. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8730.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Lei n. 9424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 dez. 1996. p. 28442. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Lei n. 9452, de 20 de março de 1997. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 mar. 1997. p.5643. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9452.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. Lei Complementar n. 101, de 14 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000a. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Lei n. 9.995, de 25 de julho de 2000. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jul. 2000b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9995.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Lei n. 11.854, de 3 de dezembro de 2008. Acrescenta um cargo ao quadro de auditores do Tribunal de Contas da União. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 4 dez. 2008. p. 40. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11854.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015

_____. Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm#art2>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 mar. 2015. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/-CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 25 jul. 2015.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 5 set. 2015.

_____. **Superior Tribunal Eleitoral**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>. Acesso em: 2016.

BUGARIN, Bento José. A evolução do controle externo no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 32, n. 87, p. 224-237, jan./mar. 2001. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055462.PDF>>. Acesso em: 10 maio 2016.

BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do tribunal de contas da união**. Belo Horizonte: Fórum. 2010.

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2003.

CALMON, Pedro. **Curso de direito constitucional brasileiro**: Constituição de 1946. 4. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

CAMBI, Eduardo. **Direito constitucional a prova no processo civil**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

CÂNDIDO, Joel. **Inelegibilidades do direito brasileiro**. São Paulo: Edipro, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do presidente da República**. Coimbra: Coimbra, 1991.

CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de derecho procesal civil**. ed. esp. Buenos Aires: UTEHA, 1944. v. 1.

_____. **La prueba civil**. Buenos Aires: De Palma, 1979.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTARDO, Hamilton Fernando. **O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro**. Campinas: Millenium, 2007.

CATELLI, Rubens. Tribunais de Contas Estaduais: auto-aplicabilidade das normas estatuídas nos arts. 70 e 74 da Constituição federal de 1988. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 57, p. 24-41, jan./fev. 1989.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **A Constituição Federal comentada**. Rio de Janeiro: José Kofino, 1956. v. 2.

_____. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1993.

_____. O Tribunal de Contas: órgão constitucional – funções próprias e funções delegadas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 109, p. 1-10, jul./set. 1972.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 1943. v. 1-2.

_____. **Derecho procesal civil**. México (Ciudad): Cardenas, 1989. v. 1. t. 1.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

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

COSTA JUNIOR, Eduardo Carone. As funções jurisdicional e opinativa dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 39, n. 2, p. 45-115, abr./jun. 2001.

CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 6.

_____. _____. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. **Dicionário de direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

_____. **Controle jurisdicional do ato administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

_____. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 631, p. 14-23, maio 1988.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

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

DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1963.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO. Brasília, DF, Superior Tribunal de Justiça, 2015-2016. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/>>. Acesso em: 20 maio 2016.

DIMOULIS, Dimitri. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

DINAMARCO, Candido Rangel. **Litisconsórcio**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. **Fundamentos do processo civil moderno**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Malheiros, 2001. v. 1.

DONADIO, Anna Hilda de Almeida. **O Tribunal de Contas: competência, ação fiscalizadora e princípios norteadores**. 1993. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

DUVERGER, Maurice. **Finances publiques**. 8. ed. Paris: PUF, 1975.

ESPAÑA. Constitución Española, 27 de diciembre de 1978. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, n. 311, p. 29313-29424, 29 dic. 1978. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&b=17&tn=1&p=19920828#a13>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. Ley Orgánica. 2/1982, 12 de mayo de 1982, del Tribunal de Cuentas. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, n. 121, p. 13290-13294, 21 mayo 1982. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-11584>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 8. ed. atual. por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

_____. Limites à revisibilidade judicial das decisões dos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ano 16, ed. 2, nov. 2002. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/02/02/2002_11_11_0003.2xt/versao_impressao?ed=02&folder=2>. Acesso em: 20 maio 2016.

FERRAZ, Luciano de Araujo. **Controle da administração pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERRAZ, Sergio. **A execução das decisões dos Tribunais de Contas**: algumas observações: o novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Comentários à constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 2.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Proibidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 1997.

FRANCE. Constitution de la République Française, 3 juin 1958. **Le Journal Officiel**, Paris, 4 oct. 1958. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas**: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARRIDO FALLA, Fernando et al. **Comentários a la constitución**. Madrid: Civitas, 2001.

GERAIGE NETO, Zaiden. **O Princípio da Inafastabilidade do controle jurisdicional (inciso XXXV, art. 5º da Constituição Federal) e alguns temas polêmicos**. 2001. Dissertação (Mestrado em Direito Processual Civil) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2001.

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

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

GUIMARÃES, Mário. **O juiz e a função jurisdicional**. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista**. São Paulo: Victor Civita, 1979.

ITALIA. **Costituzione della Repubblica Italiana**. Roma: Senato della Repubblica, 2012. [II Capo Provvisorio Dello Stato del 22 dicembre 1947]. Disponível em: <<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LACERDA, Galeno Vellinho. **Comentários ao código de processo civil**, 7. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1998. v. 8. t. 1.

_____. Processo e cultura. **Tribuna da Magistratura**, São Paulo, p. 57-65, abr. 1999.

_____. **Teoria geral do processo**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium, 2005.

LAZZO, Fidel Isaac. **Tribunales de Cuentas: jurisdiccionalidad y constitucionalización, actuación letrada: análisis de las cláusulas constitucionales y de la legislación argentina vigente**. Buenos Aires: Depalma, 1981.

LIMA, Alcides Mendonça. **Comentários ao código de processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1939.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOPES, Alfredo Cecílio. **Ensaio sobre o Tribunal de Contas**. 1947. Dissertação (Livredocência de Direito Administrativo e Ciência da Administração) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1947.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Eficácia das decisões e execução provisória**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

MAFRA, Eric Botelho. A execução das decisões dos tribunais de contas e sua eficácia: uma revisão necessária. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, p. 23-35, abr./jun. 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

MARQUES, José Frederico. **Ensaio sobre a jurisdição voluntária**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1959.

MARQUES, José Frederico. **Instituições de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1966. v. 1.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Direito constitucional interpretado**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992.

_____. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 4. t. 2.

MATTEUCCI, Niccola. Constitucionalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Niccola; PASQUINO, Gianfranco. (Org.). **Dicionário de política**. Tradução de Carmem C. Varriale et al. 5. ed. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

MAZZILI, Hugo Nigro. O ministério público no tribunal de contas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 650, p. 40-52, dez. 1989.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 7. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

MEDINA, José Miguel Garcia. Controle da administração pública pelo tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 27, n. 108, p. 101-126, out./dez. 1990.

_____. et al. (Coord.). **Os poderes do juiz e o controle das decisões judiciais**: estudos em homenagem à professora Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **Controle da administração pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989.

_____. _____. 29. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

_____. _____. 30. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas**: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MELLO, José Luiz de Anhaia. Considerações jurídico-constitucionais sobre os Tribunais de Contas. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. (Doutrinas essenciais, v. 4).

MELLO, Maria Chaves de. **Dicionário jurídico português-inglês, inglês-português**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elfos, 1998.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1974. v. 1.

_____. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 2.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Competência cível da justiça federal**. São Paulo: Saraiva, 1998.

MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael de. La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas. **Revista de Administración Pública**, Madrid, v. 100-102, p.1307-1373, enero-dic. 1983.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Boffoni, 1947. v. 2.

_____. **Comentários ao código de processo civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentário ao código do processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Interferências entre poderes do Estado: fricções entre executivo e o legislativo na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 26, n. 103, p. 5-26, jul./set. 1989.

_____. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. **RERE**: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n. 4, p. 1-38, dez. 2005/jan./fev. 2006). Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-4-DEZEMBRO-2005-DIOGO.pdf>>. Acesso em: 2016.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Pressupostos de interpretação em matéria tributária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 27, n. 105, 159-172, jan./mar. 1995.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios fundamentais: teoria geral dos recursos**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990.

_____. _____. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

_____. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 11. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

NUNES, Castro. **Teoria e prática do poder judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1943.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Síntese, 1998.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**. 1997. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

PASSOS, José Joaquim de. O Magistrado, protagonista do processo jurisdicional? In: MEDINA, José Miguel Garcia et al. (Coord.). **Os poderes do juiz e o controle das decisões judiciais: estudos em homenagem à professora Teresa Arruda Alvim Wambier**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Atlas, 1998.

PEGORARO, Luiz Nunes. **Controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários**. Campinas: Servanda, 2010.

PIÇARA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para os estudos das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra, 1989.

PIMENTEL, Wellington Moreira. **Comentários ao código de processo civil**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979.

PINTO, Teresa Celina de Arruda Alvim. Limites à chamada “discricionariiedade” judicial. **Revista de Direito Público**, São Paulo, ano 24, n. 96, p.157-165, out./dez. 1990.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa, de 2 de abril de 1976. **Diário da República**, Lisboa, n. 86, serie 1, p. 737-775, 10 abr. 1976. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

RAMOS, João Baptista. **Tribunal de Contas: princípio da legitimidade e legalidade da despesa**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

RÁO, Vicente. **Ato jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1994.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública federal no Brasil: o Tribunal de Contas da União – uma análise jurídico-administrativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Lei Municipal n. 183 de 23 de outubro de 1980. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, a que se refere a Lei Complementar n. 3, de 22 de setembro de 1976, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 29 out. 1980. p. 1. Disponível em: <<http://www.camara.rj.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

ROSAS, Roberto. A função jurisdicional do Tribunal de Contas. **RDA: Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 93, p. 430-437, 1969.

ROSAS, Roberto. **Direito sumular**. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989.

SANTOS, Jair Lima. **Tribunal de Contas da União & controles estatal e social da administração pública**. Curitiba: Juruá, 2003.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1.

SÃO PAULO (Estado). Constituição do Estado de São Paulo (de 5 de outubro de 1989). **Diário da Assembléia Legislativa**, São Paulo, supl., p. 1-48, out. 1989. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

SÃO PAULO (Cidade). Lei Municipal nº 7213 de 10 de novembro de 1968. Dispõe sobre a criação, organização, competência e funcionamento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, São Paulo, 22 nov. 1968. p. 1. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L7213.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

SCIARCIA, Michael; SCIASCIA, Massimiano. **Il controllo della Corti dei Conti**. Milão: Giuffrè, 1997.

SECONDAT, Charles Louis de (Barão de La Brede e de Montesquieu). **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SEMER, Márcia Maria Barreto Fernandes. **Competências constitucionais do tribunal de contas**. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

SILVA, Artur Adolfo Cotias; SIQUEIRA, Bernardo Rocha; BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: monografias vencedoras. Brasília, DF: TCU : Instituto Serzedelo Corrêa, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA, Adrienne Mônica Oliveira. **Auditoria em programas governamentais: a experiência do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SOUZA, Alfredo José de. Os Tribunais de Contas e o sistema de controlo interno: o sistema Nacional de Controlo Financeiro em Portugal. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 29, n. 75, p.13-26, jan./mar. 1998.

_____. Os tribunais de contas na melhoria da administração pública a experiência portuguesa. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 29, n. 75, p.27-35, jan./mar. 1998.

_____. **O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. **A força das decisões do Tribunal de Contas**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1998.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes**. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

TÁCITO, Caio. **O abuso de poder administrativo no Brasil: conceito e remédio**. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, 1959.

TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. **O controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Arbitragem e terceiros – litisconsórcio fora do pacto arbitral – outras intervenções de terceiros. **Revista de Direito Bancário, do Mercado de Capitais e da Arbitragem**, São Paulo, v. 4, n. 14, p. 357-386, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista do TCE**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 30-44, jul. 1991.

_____. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial**, Brasília, DF, ano 48, n. 1, p. 1-93, jan. 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/regimentos-internos.htm>>. 20 maio 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Orgânica: Lei Complementar n. 709**, de 14 de janeiro de 1993; Regimento Interno; Lei Complementar n. 979, de 8 de dezembro de 2005; Lei Complementar n. 1110, de 14 de maio de 2010. São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/images/lei-regimento.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016.

UNIÃO EUROPÉIA. **Tribunal de Contas Europeu: acerca de nós: governação**. Luxemburgo, [2015]. Disponível em: <<http://www.eca.europa.eu/pt/Pages/OrganisationChart.aspx?c=Secretariat-General>>. Acesso em: 2 jan. 2016.

VIRGA, Pietro. **Diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 1997.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Controle das decisões judiciais por meio de recursos de estrito direito e de ação rescisória: recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória: o que é uma decisão contrária a lei?** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

ZOLLER, Elisabeth. **Esplendores e misérias do constitucionalismo**. Lisboa: DocJuris : Sub Judice, 1998.

ZYLMER, Benjamin. Processo administrativo no Tribunal de Contas da União. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1996: monografias vencedoras**. Brasília, DF: Instituto Serzedello Corrêa : Serviço de Editoração e Publicações, 1997.