



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

JOÃO PEDRO DE OLIVEIRA BRITO QUEIROZ

**A LIMITAÇÃO DA REVISÃO DAS DECISÕES DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS PERANTE O PODER JUDICIÁRIO**

Salvador
2015

JOÃO PEDRO DE OLIVEIRA BRITO QUEIROZ

**A LIMITAÇÃO DA REVISÃO DAS DECISÕES DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS PERANTE O PODER JUDICIÁRIO**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Geovane De Mori Peixoto

Salvador
2015

TERMO DE APROVAÇÃO

JOÃO PEDRO DE OLIVEIRA BRITO QUEIROZ

A LIMITAÇÃO DA REVISÃO DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PERANTE O PODER JUDICIÁRIO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2015

A
Meu Deus, sempre.

Aos meus pais e irmãos,
pelo amor incondicional.

A minha avó Deusari,
por todas orações.

Aos meus amigos,
pelo companheirismo e compressão.

Ao meu orientador
Geovane, por todo apoio e ensinamento.

“Compositor de destinos
Tambor de todos os ritmos
Tempo Tempo Tempo Tempo”.

Caetano Veloso

RESUMO

O Tribunal de Contas é hoje uma das Instituições mais importantes no Estado Democrático de Direito, por tutelar matéria de interesse geral e de bens públicos, tendo como objetivo assegurar o bom uso do dinheiro público. Mas nem sempre foi assim, ao longo da história das Constituições brasileiras, suas competências eram modificadas conforme o interesse do governante. Com o advento da Constituição de 1988 suas competências e atribuições foram ampliadas, passando a ter funções fiscalizatória, opinativa, julgadora, sancionatória, consultiva, informativa, impugnativa e representativa. Por ser uma Instituição que nunca foi enquadrada na clássica teoria dos Poderes, os doutrinadores desde a Constituição de 1891 começaram a colocar diuturnamente em alguma esfera de poder. Ocorre que parece que o problema foi resolvido ao ser considerado um órgão independente, mas em sintonia e colaboração com todos. Superado isso, surgiram debates na doutrina e jurisprudência a respeito da natureza jurídica de suas decisões, vale lembrar que a controvérsia não foi sanada. Mas levando em consideração suas competências, parcela da doutrina e o presente trabalho compartilham da opinião que não se enquadra em jurisdicionais e nem administrativos, sendo, portanto, de natureza de controle. Ademais, foi analisada a natureza jurídica da coisa julgada no âmbito do Tribunal, sendo proposta que a dita coisa julgada administrativa seria a impossibilidade de recursos perante a Administração, ou seja, as decisões seriam obrigatórias e definitivas para os administradores, não podendo ser desrespeita, embora havendo lesão ou ameaça a direito esta decisão pode ser levada ao judiciário. O Brasil adotou o sistema de unidade de jurisdição, não se admitindo o contencioso administrativo. Embora tenha adotado a unidade de jurisdição, existem exceções a isso, que é o caso da justiça desportiva, julgamento dos crimes de responsabilidade e arbitragem. Mas isso, não impede que haja o controle judicial somente nos casos de lesão ou ameaça a direito. Por sua vez, pode ser comparado a competência atribuída no inciso II da CF a um certo tipo de jurisdição, não sendo o termo propriamente adequado, mas quer dizer que nessa competência tratada, só cabe a ele julgar, não se admite que o Judiciário se aproprie desta competência, mas havendo ilegalidades e inconstitucionalidade deve ser chamado para corrigi-lá ao anular a decisão, impondo ao Tribunal de Contas um novo julgamento. Portanto, não é possível análise do mérito do ato administrativo, filiando-se a jurisprudência e parte da doutrina.

Palavras-chave: Tribunal de Contas; Constituição Federal; Decisão; Controle Judicial; Limites.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
CF/88	Constituição Federal da República
CPC	Código de Processo Civil
des.	Desembargador
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 DO TRIBUNAL DE CONTAS	12
2.1 ESCORÇO HISTÓRICO	12
2.1.1 As Constituições brasileiras	12
2.1.1.1 A Constituição Imperial de 1824	13
2.1.1.2 A República e a instalação do Tribunal de Contas	14
2.1.1.3 O Tribunal de Contas na Constituição de 1934	15
2.1.1.4 A Constituição de 1937	16
2.1.1.5 Desenvolvimento da Corte de Contas, com a Constituição de 1946	16
2.1.1.6 A Constituição de 1967	18
2.1.1.7 Os Tribunais de Contas na Emenda Constitucional nº1 de 1969	18
2.2 A REALIDADE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	19
2.2.1 O parecer prévio dos Tribunais de Contas, acerca das contas do Poder Executivo	21
2.2.2 Julgamento das contas dos demais responsáveis por dinheiros e valores públicos	23
2.2.3 Ato de improbidade administrativa e crime de responsabilidade na recusa de prestar contas	26
2.2.4 Aplicação de sanções aos responsáveis por despesa ilegal ou irregularidade de contas	27
2.2.5 Prestação de informações ao Legislativo	29
2.2.6 Participação de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato no Controle Externo	29
2.2.7 Novas atribuições aos Tribunais de Contas com a Lei de Responsabilidade Fiscal	30

2.2.8 Críticas em relação a escolha dos membros dos Tribunais de Contas	31
3 DA NATUREZA JURÍDICA	33
3.1 NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	33
3.2 NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	38
3.2.1 Tese da função jurisdicional	39
3.2.2 Tese da função administrativa	41
3.2.3 Tese da natureza de controle	43
3.3 NATUREZA JURÍDICA DA COISA JULGADA NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	45
4 AS LIMITAÇÕES DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PERANTE O PODER JUDICIÁRIO	52
4.1 CONTROLE JUDICIAL	52
4.2 EXCEÇÕES AO CONTROLE JUDICIAL	55
4.3 POSICIONAMENTO DOUTRINÁRIO SOBRE A REVISÃO JUDICIAL DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	57
4.4. POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL	63
5 CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS	69

1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas no Brasil tem grande relevância para a sociedade e para o direito. Esta Instituição é uma das mais importantes da democracia, pois o objetivo primordial é que exerçam a fiscalização do dinheiro público. São responsáveis pelo controle externo da Administração Pública Direta e Indireta e o Legislativo cujo objetivo é assegurar que todos atuem de acordo com os princípios consagrados pelo ordenamento jurídico pátrio.

Neste sentido, quando se fala em democracia, sua existência torna-se indispensável, uma vez que figura como órgão cujo objetivo maior é garantir o bom uso do dinheiro público, punindo aqueles que em razão de interesses alheios a sociedade, praticam atos ilícitos.

Sua relevância é mais claramente enxergada quando, de forma habitual se vê notícias nos meios de comunicação sobre o mau uso do dinheiro público, o que, em razão da sua intensa repetição acaba por comprometer a relação do Estado com a sociedade, este cada mais sem credibilidade.

Ademais, o equilíbrio do orçamento público tem relação direta com os serviços e benefícios prestados pelo Estado à sociedade, de forma que, se não alcançando, reflete em perdas e retrocessos. Daí porque, importa a sociedade a existência desse órgão forte, autônomo e independente, emergindo a necessidade de dar maior força as suas decisões, não tendo interferência de nenhum outro poder, especialmente o poder Judiciário.

O assunto é importante na medida em que confronta a normatização dos direitos fundamentais, que protege a esfera individual das pessoas, com o sistema de separação de poderes, e gravita em torno do princípio republicano. Além disso, o fato de que o Poder Judiciário é constantemente provocado para apreciar a legalidade e validade de pareceres e decisões dos Tribunais de Contas, e pela existência de controvérsias sobre até que ponto pode a atividade judicial interferir no mérito desses provimentos, reforça a relevância do tema.

O tema do presente trabalho assenta na discussão dos limites do controle judicial das decisões dos Tribunais de Contas, posto que suas competências, bem como seus critérios e parâmetros de julgamento, não se encontram devidamente definidos, o que tem gerado inúmeras ações tramitando no Poder Judiciário cuja causa de pedir é a descon sideração dos julgados emanados pelas Cortes de Contas. Acerca dessas competências existem grandes debates com a atuação dos outros Poderes, especialmente o Judiciário.

No segundo capítulo é feita uma análise histórica das competências e atribuições dos Tribunais de Contas ao longo das Constituições brasileiras. Em seguida, passa-se a um estudo detalhado das novas funções das Cortes de Contas com o advento da Constituição de 1988, possibilitando assim uma maior participação da sociedade. Além das atribuições constitucionais na Lei de Responsabilidade Fiscal. Além de algumas críticas relacionadas as escolhas políticas dos seus membros e o fácil

No terceiro capítulo analise-se a discussão do enquadramento dos Tribunais diante da teoria clássica da separação dos poderes. Logo depois aprecia a natureza jurídica das decisões das Cortes de Contas é importante em razão das previsões do inciso II do art.71, dispõem que uma das atribuições é o julgamento das contas.

Existem acirrados debates na doutrina e jurisprudência em relação a natureza jurídica das decisões emanadas pelos Tribunais de Contas. Há quem defenda o desempenho da função jurisdicional, enquanto outros afirmam que todas as suas decisões têm natureza administrativa e existindo ainda aqueles que defendem um posicionamento intermediário.

A polêmica maior dentro da natureza das decisões dos Tribunais de Contas, não é a estabilidade das decisões dentro das contas que se pretende averiguar é em relação aos limites do controle sua eficácia exógena, para além do órgão controlador, sendo o tema proposto.

Têm-se diversas correntes, uma atribui natureza jurisdicional, ao Poder Judiciário caberia apenas exame de conformação do ato à hipótese legal e outra nega função jurisdicional às Cortes e atribui ao Judiciário poder de revisar as decisões tanto no aspecto formal quanto material, possibilitando análise do mérito.

Ainda no terceiro tópico faz uma análise do instituto da coisa julgada no âmbito administrativo.

No quarto capítulo discorre sobre o controle judicial, suas hipóteses de exceção e finalmente o tema proposto que é o limite do controle judicial das decisões ao ver da doutrina e jurisprudência nacional.

Importa salientar, no entanto, que os tópicos a serem tratados não estão livres de controvérsias, nem o presente trabalho pretende esgotá-las, mas sim trazer um posicionamento à luz da separação dos poderes e do princípio da inafastabilidade do controle judicial.

2 DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas é um importante órgão auxiliar do Poder Legislativo e da Administração Pública, cujo controle, fiscalização e orientação são de sobremaneira importantes à sociedade por tutelar matéria de interesse geral e relativa aos bens públicos.

Neste sentido, quando se fala em democracia, sua existência torna-se indispensável, uma vez que figura como órgão cujo objetivo maior é garantir o bom uso do dinheiro público, tendo como competência a fiscalização do erário, bem como apontar sanções cabíveis de acordo com as normas da organização.

Ademais, o equilíbrio do orçamento público tem relação direta com os serviços e benefícios prestados pelo Estado à sociedade, de forma que, se não alcançando, reflete em perdas e retrocessos. Daí advém a importância para sociedade da existência desse órgão forte, autônomo e independente, emergindo a necessidade de dar maior força as suas decisões.

2.1 ESCORÇO HISTÓRICO

A fiscalização do dinheiro público no Brasil remonta ao Período Colonial com a Constituição Política de 1824 do Império, porém nada mencionava sobre a criação de um Tribunal de Contas. O surgimento constitucional do Tribunal de Contas no Brasil foi com advento da Constituição de 1891, com competências restritas. Ao longo da história, a Corte de Contas foi enquadrado das mais diversas formas, tendo as competências modificadas em cada Constituição.

2.1.1 As Constituições brasileiras

Ao analisar a evolução histórica-constitucional do Tribunal de Contas no Brasil, desde 1824 até 1988, nota-se que houve um grande salto na sua importância, competências

e atribuições. Antes era visto como um órgão secundário e pertencente ao Poder Legislativo ou Judiciário, sendo elevado à natureza de órgão independente.

2.1.1.1 A Constituição Imperial de 1824

As primeiras tentativas de implantação de uma Corte de Contas no Brasil ocorreram na fase imperial após a Constituição de 1824, outorgada por Dom Pedro I. A Carta Imperial continha algumas normas de administração financeira, conferindo à Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a fixação anual das despesas públicas e a repartição da contribuição direta dos cidadãos para a obtenção dos recursos necessários a essas despesas, conforme o seu artigo 15, inciso X (SIMÕES, 2014, p.55).

A mencionada Constituição conferia ao Imperador decretar os rendimentos destinados pela Assembleia aos vários ramos da Administração pública, de acordo com a previsão do artigo 102, XIII. Com o disposto no artigo 172, cabia ao Ministro da Fazenda apresentar anualmente a proposta orçamentária à Assembleia e também o balanço da receita arrecadada e da despesa efetuada no ano anterior. Embora tivesse essa regra, não estava expressa que cabia a Assembleia decidir acerca desse balanço, aprovando-o ou não (DECOMAIN, 2006, p.16).

Determinava a Constituição de 1824, em seu artigo 170, que a realização da receita e da despesa incumbiria a um Tribunal, denominado de “Thesouro Nacional”, tinha apenas função executiva, não exercia o controle da receita e da despesa pública. De acordo com Pinto Ferreira (1998, p.350), a inspiração para que fosse criado este Tribunal foram os Conselhos de Contas, criados pelo Marquês de Pombal para a fiscalização das contas públicas.

Não havia previsão na Constituição de 1824 sobre o Tribunal de Contas ou outro órgão equivalente. Porém, segundo José de Afonso da Silva (2005, p.733), após a entrada em vigor, surgiu o debate a respeito do tema.

Em 1826 os senadores Felisberto Caldeira Brandt (Visconde de Barbacena) e José Inácio Borges apresentaram um projeto para criação, pela primeira vez no Brasil de um Tribunal de Contas, inspirado no modelo francês. Apesar da iniciativa, foi

fortemente criticado pelo Conde de Baependi, dizia que só teria utilidade ao Tribunal de Contas se tivesse fiscalização das despesas antes de sua utilização, seria inútil se fosse destinado apenas ao exame de contas e documentos (MIRANDA, 1970, p.244-245).

Segundo noticiado por Pontes de Miranda (1970, p. 245), em 1845, Manoel Alves Branco, Ministro de Império e da Fazenda, apresentou ao Parlamento, projeto de lei que criava um Tribunal de Contas com função administrativa e dotado de competências para julgar a todos os responsáveis por contas, quando exercesse a função de fiscalização financeira, apurasse a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e contumazes e de julgar à revelia as contas que tivessem de prestar.

Ao longo dos anos diversos ministros da Fazenda propuseram a criação do Tribunal de Contas, sem êxito, como Pimenta Bueno (1857), Gaspar Silveira Martins (1878), Visconde Ouro Preto (1879) e João Alfredo (1889). Por fim, o Império não possuiu a sua Corte de Contas (SIMÕES, 2014, p. 57-59).

2.1.1.2 A República e a instalação do Tribunal de Contas

Com a proclamação da República em 1889, ressurgiu as discussões a respeito de um Tribunal de Contas para o Brasil.

Em 7 de novembro de 1890, foi criado o Tribunal de Contas, através do Decreto nº 966-A de iniciativa do então ministro da Fazenda, Ruy Barbosa, assinado pelo Chefe do Poder Provisório, Marechal Deodoro da Fonseca. Tendo como incumbência o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes a receita e despesa da República (DECOMAIN, 2006, p.18).

Apesar da criação, Pinto Ferreira (1998, p.351) observa que não chegou a ser executado nem teve regulamentação. Somente em 1891 com o advento da Constituição de 1890, houve institucionalização do Tribunal de Contas, conferiu-lhe status magno, estabelecendo vínculo funcional com o Poder Legislativo e autorizando a implantação na estrutura administrativa estadual.

Todavia, a instalação do Tribunal de Contas só ocorreu em 1893, motivada pelo Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa, iniciando a fiscalização das contas públicas de forma independente do Poder Executivo. Com a independência e sobretudo a vitaliciedade dos Ministros nos cargos, as decisões da Corte de Contas, começaram a ser contestadas pelo Poder Executivo, gerando grandes conflitos, como forma de retaliação foram editados decretos que diminuía suas competências (SIMÕES, 2014, p.64).

2.1.1.3 O Tribunal de Contas na Constituição de 1934

Com a promulgação da Constituição Federal de 1934, ampliam-se as competências do Tribunal de Contas da União. Em seu artigo 99, cabia a Corte acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos. Já no artigo 100 da supracitada Constituição, determina que os ministros do Tribunal de Contas eram nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal e com as mesmas prerrogativas dos ministros da Suprema Corte (CHEKER, 2009, p.26).

Incumbiu ao Tribunal de Contas, no artigo 101 da mencionada Constituição, registrar todos os contratos que, por qualquer modo, interessassem imediatamente à receita ou à despesa, os quais eram havidos por perfeitos e acabados quando esse registro acontecesse. Sendo indeferido, a execução do contrato ficaria suspensa até o pronunciamento do Poder Legislativo (SIMÕES, 2014, p.70).

No artigo 102 da Carta Política de 1934, a Corte deveria ofertar parecer prévio acerca das contas do Presidente da República, antes que estas fossem apresentadas à Câmara dos Deputados, para sua apreciação. Atribuindo também a função de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos (SIMÕES, 2014, p.70).

Por conta desses artigos supracitados, surgiu debate acerca da natureza jurídica do Tribunal, se pertencia ao Poder Judiciário ou ao Legislativo. Esta discussão será analisada posteriormente no presente trabalho. Mas, observa-se a intenção de fazer do Tribunal de Contas órgão colaborador do Poder Legislativo.

2.1.1.4 A Constituição de 1937

Em 1937, houve o golpe militar, liderado por Getúlio Vargas com apoio dos militares, com o fito de implantar no Brasil um regime autoritário, conhecido como Estado Novo. Com esse novo momento, foi outorgada uma nova Constituição, conhecida como “A Polaca”, tendo sido inspirada no modelo nazifascista, por assimilar de elementos autoritários que assolava a Europa na época (BONAVIDES, 2000, p. 147).

Diante disso, o Tribunal de Contas perdeu força e independência, passando a integrar ao Poder Judiciário. O desprestígio era tamanho que a Constituição de 1937, só dispôs do artigo 114, mantendo a organização tal qual delineada pela Carta de 1934 (CHEKER, 2009, p. 27).

Foi-lhe retirada constitucionalmente a competência de emissão de parecer prévio das contas prestadas pelo presidente da República e também o registro prévio de atos administrativos que importassem em despesa, e com ela a possibilidade de, em negando esse registro, sustar os efeitos do mencionado ato (CHEKER, 2009, p. 27).

Através do Decreto-lei n. 426 cria a Lei Orgânica do novo Tribunal, passando a ter limitações à ação fiscalizadora, consistindo em seu parecer numa apreciação geral sobre o exercício e a execução orçamentária (SIMÕES, 2014, p. 72).

A Constituição de 1937, rompe com a tradição de que as contas do governo, após parecer prévio do Tribunal, deveriam ser encaminhadas à Câmara dos Deputados e não mais ao Congresso Nacional. Entretanto, na prática, não ocorreu isso, porque o Congresso, como um todo, estava dissolvido. As contas eram, na verdade, devolvidas ao próprio Presidente da República (SIMÕES, 2014, p.73).

O regime implantado se estendeu até 1945, quando Vargas foi derrubado pelos militares (antigos apoiadores), abrindo caminho para a instituição da democracia.

2.1.1.5 Desenvolvimento da Corte de Contas, com a Constituição de 1946

Com o fim do Estado Novo em 1945, foi restabelecido o Estado de Direito no Brasil, com a Constituição Federal de 1946.

Durante os afazeres da Assembleia Constituinte, surgiram debates sobre o papel dos Tribunais de Contas no Brasil. Para uma corrente a Corte situava com o Poder Judiciário, já a outra ao Poder Legislativo. Predominou o segundo entendimento, através da Constituição de 1946, nos artigos 22 e 77 e na Nova Lei Orgânica do Tribunal, Lei nº 830 de 1949 (SIMÕES, 2014, p.73).

No artigo 22 da Constituição de 1946, determinava que a execução do orçamento seria fiscalizada no âmbito da União pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas, nos Estados e Municípios de acordo com as Constituições estaduais. Já no art. 77, § 4º o Tribunal mantinha a tarefa de ofertar parecer prévio relativo às contas do Presidente da República, antes de sua apreciação pelo Congresso Nacional. E na nova Lei Orgânica do Tribunal, Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, definiu no art. 1º, o Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo (CHEKER, 2009, p.28).

A Corte de Contas recuperou sua força e independência, perdidas com a Constituição de 1937 de Vargas, ampliando-se suas atribuições conforme o art. 77, incisos I a III da Carta de 1946 que dispôs: a) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; b) julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; e c) julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões (DECOMAIN, 2006, p.20).

Ademais, o § 2º, ainda do art. 77 da Constituição de 1946, afirmava que qualquer ato da Administração Pública, que resultasse em obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou à conta deste, deveria ser registrado prévia ou posteriormente pelo Tribunal, conforme dispusesse a lei (SIMÕES, 2014, p.73).

Nos demais casos, o Constituinte de 1946 repetiu a norma da Carta de 1934, disciplinava que o indeferimento do registro não impediria a realização da despesa, desde que ordenada diretamente pelo Presidente da República, com registro pelo Tribunal sob ressalva e submissão do assunto ao Congresso Nacional (DECOMAIN, 2006, p.22).

2.1.1.6 A Constituição de 1967

Após o golpe militar de 1964, foi instaurado no Brasil um regime autoritário militar, sendo promulgada a Constituição de 1967.

Diante da nova ordem política o Tribunal de Contas perdeu importância, como salienta José Afonso da Silva (2005, p.753):

As Cortes de Contas sempre seguem as posições do Poder Legislativo. Quando este está sufocado pelo autoritarismo ou pela perda de atribuições básicas, aquelas sofrem as consequências em grau mais profundo. Ora, o princípio da prestação de contas da administração pública, direta e indireta, constante do art. 34, VII, *d*, só tem eficácia de princípio do Estado Democrático enquanto as demais instituições de apuração dessas contas gozarem de autonomia e prestígio para o cumprimento dessa elevada missão, do contrário tudo não passará de mero exercício de formalidades vazias de resultados práticos.

Nos artigos 46, II e 47, VIII da Constituição de 1967, cabia ao Congresso Nacional elaborar o orçamento e também julgar as contas do Presidente da República, sendo auxiliado pelo Tribunal de Contas com a tarefa de elaborar parecer prévio sobre as iludidas contas, conforme previsto pelo § 2º do artigo 71 da mencionada Constituição. Do mesmo modo, o Tribunal tinha atribuição de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (SIMÕES, 2014, p.75).

Os poderes do Tribunal de Contas sob a égide da Constituição de 1967 eram bem mais restritos do que havia recebido nas Constituições de 1934 e 1946. Além disso, a partir de 1968 com o Ato Institucional nº 5, diminuiu ainda mais os poderes da Corte de Contas, pois conferia amplos poderes ao Presidente da República para interferir em quaisquer outros setores do Estado, inclusive fechar o Congresso Nacional (DECOMAIN, 2006, p.22).

2.1.1.7 Os Tribunais de Contas da Emenda Constitucional nº1 de 1969

As atribuições do Tribunal de Contas da União não se alteraram com a Emenda Constitucional nº1 de 1969. A grande novidade dessa emenda foi a primeira referência expressa, em sede constitucional, aos Tribunais de Contas dos Estados. Embora José Cretella Júnior (2003, p.94), observa que mesmo sem existência expressa nos textos

constitucionais anteriores, sob a égide da Constituição de 1946, vários Estados da Federação criaram seus próprios Tribunais de Contas.

Além disso, no art.16, §1º, dessa mesma Emenda Constitucional, afirmava que o controle externo das contas públicas municipais seria realizado pelas respectivas Câmara de Vereadores, com auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do órgão que, no âmbito de cada Estado, fosse para tal fim instituído (CHEKER, 2009, p.30).

Do mesmo modo, a Emenda supramencionada, em seu art. 16, § 3º, autorizou a criação de Tribunais de Contas Municipais para os Municípios que tivessem, concomitantemente, população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária superior a quinhentos milhões de cruzeiros novos (CHEKER, 2009, p.30).

Segundo noticiado por José Cretella Júnior (2003, p.94-95), inúmeros Tribunais de Contas foram criados pelos Municípios já depois de 1967, sendo, todavia, extintos pela Emenda Constitucional nº1 de 1969, restando apenas os dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, pois atendiam os requisitos já mencionados do artigo 16, §3º.

O Tribunal de Contas só voltou a ganhar sua real autonomia com o advento da Constituição Federal de 1988.

2.2 A REALIDADE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com o advento da Constituição de 1988, conhecida como “Constituição-cidadã” foi restabelecido o Estado Democrático de Direito no Brasil. Dentro dessa nova realidade que os Tribunais de Contas contribuem de forma decisiva para o exercício da cidadania, pois sua função primordial é fiscalizar a gestão dos recursos públicos, sendo utilizados de acordo com os princípios da legalidade, economicidade e eficiência, tendo em vista a satisfação do interesse público.

A importância dessa Instituição foi percebida pelo Ministro Celso de Mello, ao proferir decisão monocrática na Suspensão de Segurança nº 1.308-9/RJ, *in verbis*:

A essencialidade dessa Instituição- surgida nos albores da República com o Decreto nº 966- A, de 7-11-1890, editado pelo Governo Provisório sob a inspiração de Rui Barbosa- foi uma vez mais acentuada com a inclusão, no rol dos princípios constitucionais sensíveis, da indeclinabilidade da prestação de contas da administração pública, direta e indireta (CF, art. 34, VII, d). A atuação do Tribunal de Contas, por isso mesmo, assume importância fundamental no campo de controle externo. Como natural decorrência do

fortalecimento de sua ação institucional, os Tribunais de Contas tornaram-se instrumentos de inquestionável relevância na Administração Pública e o comportamento de seus agentes, com especial ênfase para os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade. Nesse contexto, o regime de controle externo, institucionalizado pelo ordenamento, propicia, em função da própria competência fiscalizadora outorgada aos Tribunais de Contas, o exercício, por esses órgãos estatais, de todos os poderes – explícitos ou implícitos – que se revelem inerentes e necessários à plena consecução dos fins que lhes foram cometidos.

Com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas ganhou vastas atribuições quanto ao controle externo, às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, inclusive as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa e perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo à Fazenda Nacional, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Sendo expostas essas novas atribuições no decorrer do presente trabalho.

O Tribunal de Contas da União é composto por nove ministros. Os Ministros serão escolhidos, um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, indicados em lista tríplice pelo próprio Tribunal, segundos os critérios de antiguidade e merecimento, e o terceiro da livre escolha do Chefe do Poder Executivo, e dois terços pelo Congresso Nacional, essas regras de escolha de seus membros estão disciplinadas no art.71, § 2º, da CF de 1988.

Segundo Edson Simões (2014, p.80), a Constituição de 1988 seguiu a moderna teoria do controle externo aumentando, substancialmente, as prerrogativas dos Tribunais de Contas, como ocorre nas principais Constituições democráticas do mundo. A Carta de 1988, em seu artigo 70, deferiu às Cortes o controle da legitimidade e da economicidade dos atos administrativos praticados pelos gestores do dinheiro público, inclusive no que diz respeito à razoabilidade, à moralidade e à eficiência dos atos, este último sendo introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

Os entes federativos necessitam de recursos financeiros para o cumprimento de suas tarefas, devem gastar de acordo com autorização previamente concedida ao Poder Executivo, a cada ano, pelo Poder Legislativo, por meio da lei orçamentária. Sendo, portanto, uma das primeiras incumbências conferidas pelo artigo 71 da Constituição de 1988 aos Tribunais de Contas (SIMÕES, 2014, p.81).

2.2.1 O parecer prévio dos Tribunais de Contas, acerca das contas do Poder Executivo

A primeira das atribuições conferidas a todos os Tribunais de Contas é a função consultiva, que é a emissão de parecer prévio acerca das contas dos Chefes dos Poderes Executivos, sendo posteriormente encaminhado ao Legislativo, para análise. Pode-se considerar como a competência mais importante dos Tribunais, pois é a partir do parecer que a população conhece os resultados obtidos pela Administração Pública do ano transcorrido.

Todos os anos o chefe do Poder Executivo, tem um prazo de 60 (sessenta) dias contados da abertura da sessão legislativa, para enviar ao Parlamento a sua prestação de contas relativas ao ano anterior.

Com isso, o Legislativo encaminha para o Tribunal de Contas essa prestação de contas para apresentação do parecer prévio. O Tribunal, deve observar o que dispõe o art. 71, inciso I, da Constituição de 1988, exige observância no prazo de 60 (sessenta) dias, acerca das contas anuais do Presidente da República e o artigo 75 da Constituição manda observar que é cabível as mesmas regras relativas ao controle externo no âmbito da União, para os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Através da elaboração do parecer prévio, o Tribunal de Contas fornecerá elementos técnicos para julgamento político das contas. Segundo os artigos 49, inciso IX, 70 e 71 da Carta Política de 1988, incumbe ao Congresso Nacional, decidir sobre as contas do Presidente da República, que lhe devem ser anualmente prestadas conforme o artigo 84, XXIV.

De acordo com os artigos 25, 32 e 75 da presente Constituição, as Assembleias Legislativas decidem sobre as contas anualmente prestadas pelos Governadores dos Estados respectivos, a Câmara Legislativa do Distrito Federal sobre as contas de seu Governador. Em conformidade com o artigo 31 da Carta de 1988, as Câmaras de Vereadores resolvem sobre as contas anualmente prestadas pelos respectivos Prefeitos Municipais.

É necessário pontuar que o pronunciamento do Tribunal de Contas sobre as contas do Chefes dos Executivos não vincula ao Poder Legislativo, este tendo autonomia para decidir na conformidade ou não do parecer do Tribunal.

Porém em relação às contas dos Prefeitos Municipais o pronunciamento prévio só pode ser desconsiderado, em sentido inverso a ele se manifestarem pelo menos 2/3 (dois terços) dos Vereadores, conforme artigo 31, § 2º, da Constituição Federal.

Já em relação as contas do Presidente da República, Governador do Estado e do Distrito Federal, o parecer somente não se prevalecerá, caso a casa legislativa entender o contrário, nesta situação, aplica-se o art.47 da Constituição, exigindo a maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

A observação feita acima, encontra-se amparo nos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2006, p.176), ao explicar que os pareceres elaborados pelos Tribunais de Contas têm natureza opinativa, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões.

O Supremo Tribunal Federal ao analisar a ADIn nº 1.779-1 PE, compartilha com esse entendimento: “Aos Tribunais de Contas é conferida atuação meramente opinativa em relação às contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo”. (COLOCAR REFERÊNCIA)

A atividade do Legislativo, no exame das contas do Executivo, é uma das formas da expressão constitucional do artigo 71 de “controle externo”. Nas palavras de Manoel Goncalves Ferreira Filho (1992, p. 163), a prestação de contas da administração é considerada um dos princípios fundamentais do Estado contemporâneo.

Importante ainda ressaltar que, o art.70 da Constituição Federal é tido como um dos dispositivos que mais enfatiza da incumbência do controle da Administração Pública pelo Legislativo, ao prever que o controle concedido terá como propósito a execução a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração, inclusive no tocante à legalidade do gasto público. Não apenas verifica o cumprimento da lei orçamentária, cabendo ao Legislativo verificar se o gasto público obedeceu à legalidade, ou seja, se foi realizado dentro dos parâmetros ditados pelas normas que lhe sejam pertinentes (DECOMAIN, 2006, p.75).

2.2.2 Julgamento das contas dos demais responsáveis por dinheiros e valores públicos

Outra missão estabelecida no artigo 71, II da Constituição Federal para o Tribunal de Contas, é decidir acerca das contas de quaisquer responsáveis por dinheiros ou valores públicos. Em relação às contas dos Chefes dos Poderes Executivos, já citados acima, aos Tribunais incumbe conceder parecer prévio, que deve servir de parâmetro técnico-contábil, financeiro e jurídico para decisão sobre as referidas contas, do Legislativo correspondente.

Entretanto, no que se refere às contas de todos os demais responsáveis pela gestão de dinheiro, bens ou quaisquer valores públicos, atividade do Tribunal de Contas é diferente. Não se limita a ofertar parecer prévio, mas decidir sobre a regularidade ou irregularidade das contas, sobre sua aprovação ou rejeição.

Com esse conteúdo de decidir sobre os gastos públicos, Pedro Decomain (2006, p.82), salienta que deve ser entendida a expressão “julgar” as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos da Administração Pública, contida no inciso II, do art. 71, da Constituição Federal de 1988.

A lição de Edimur Ferreira de Faria (2000, p. 579), sobre o assunto:

Quanto à competência do Tribunal de Contas, há fundamental diferença entre as duas categorias de contas. Na primeira, já comentada [as contas anuais apresentadas pelo chefe do Poder Executivo], o Tribunal recebe as contas por intermédio do Congresso Nacional e não as julga. Apenas as aprecia e emite parecer prévio, que pode ser ou não acatado pelo Congresso. As contas que se enquadram na categoria, agora em exame, de que trata o inciso II do art. 71 da Lei Maior, são encaminhadas diretamente à Corte de Contas – não passam pelo Congresso Nacional. Estas não são apenas apreciadas pelo Tribunal, mas julgadas.

O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal afirma que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos prestará contas. De acordo com ele, todo aquele que receba, gaste ou apenas guarde recursos públicos, deve prestar contas desses recursos. Mesmo entidade privadas que recebam recursos provenientes do erário, devem prestar contas perante os Conselhos de Contas.

Ademais, todo e qualquer gestor público terá suas contas apreciadas diretamente pela Corte de Contas, seu pronunciamento não terá mais natureza de parecer, mas sim de decisão.

A gestão financeira dos administradores ou responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações), é apreciada pelo Tribunal de Contas, a quem cabe decidir a seu respeito, aprovando-as ou rejeitando-as, sendo autorizada pelo inciso II, do artigo 71, da Carta de 1988. Também todos os gestores de entidades privadas, que recebam recursos provenientes do Poder Público.

A parte final do inciso II, do artigo 71 da Constituição, diz que aos Tribunais de Contas incumbe julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte em prejuízo ao Erário. Esta regra deve ser aplicada conjuntamente com o inciso VIII, também do artigo 71, comete aos Conselhos de Contas 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 (DECOMAIN, 2006, p.91).

Pedro Decomain (2006, p.92) ao analisar aplicação do inciso II, do artigo 71, da Constituição Federal, reconhece a inteira autonomia dos Tribunais de Contas em relação ao próprio Poder Legislativo, defendendo que são importantes auxiliares, mas não estão, de modo algum, funcional ou hierarquicamente subordinados.

Ao Tribunal de Contas incumbe julgar as contas dos dirigentes do próprio Poder Legislativo, não cabendo a Câmara dos Deputados, Senado Federal, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal ou Câmaras de Vereadores decidir sobre suas próprias contas (DECOMAIN, 2006, p.92).

Neste sentido, existe Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 849-8/MT, relatada pelo Ministro Sepúlveda Pertence do Supremo Tribunal Federal, afirmando a competência do Tribunal de Contas ao decidir sobre as contas do Poder Legislativo:

Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembléia Legislativa - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo.

I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à "fiscalização" nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do

TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I - de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo - e a do art. 71, II - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas.

Desta maneira, também entende o Ministro Dias Toffoli, ao relatar Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1964- ES, em recente acórdão:

Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Espírito Santo. Alteração da redação de parte dos dispositivos impugnados, eliminando-se as expressões objeto do pedido. Parcial prejudicialidade da ação. Previsão de julgamento das contas anuais do presidente da câmara municipal pela respectiva casa legislativa. Ofensa ao modelo constitucional. Agressão aos arts. 31, § 2º; 71, I e II; e 75 da Lei Fundamental. Conhecimento parcial da ação, a qual, nessa parte, é julgada procedente.

1. Prejudicialidade parcial da ação, em virtude de alteração substancial da redação dos incisos I e II do art. 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo, a qual resultou na eliminação das expressões impugnadas.

2. A Constituição Federal foi assente em definir o papel específico do legislativo municipal para julgar, após parecer prévio do tribunal de contas, as contas anuais elaboradas pelo chefe do poder executivo local, sem abrir margem para a ampliação para outros agentes ou órgãos públicos. O art. 29, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, ao alargar a competência de controle externo exercida pelas câmaras municipais para alcançar, além do prefeito, o presidente da câmara municipal, alterou o modelo previsto na Constituição Federal.

Compreende-se então, que o Tribunal de Contas não restringe sua atuação apenas em emitir pareceres das contas dos chefes do Poder Executivo ou julgar as contas da mesa do Legislativo e dos demais administradores públicos. Tem também a função de decidir sobre atos que tenham causado a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário público, aplicando penalidades aos responsáveis por ela, que compreenderão inclusive a determinação que restitua a quantia perdida indevidamente pelo Erário (CHEKER, 2009, p.34).

2.2.3 Ato de improbidade administrativa e crime de responsabilidade na recusa de prestar contas

O legislador constitucional deu grande importância em como aplicar o dinheiro público, devendo a todos cumprir o que determina o texto constitucional e as leis. Caso não cumpra ou pratique algum ato que não está em conformidade com a lei ou o interesse público, deverá ser punido. Com isso, a Carta Constitucional de 88 disciplina no §4º de seu artigo 37, os atos de improbidade administrativa haverão de acarretar indisponibilidade dos bens de seus autores (e beneficiários), ressarcimento de danos ao Erário, quando ocorrentes, suspensão dos direitos políticos e perda da função pública. Esse dispositivo constitucional disciplina também que as sanções nele mencionadas serão aplicadas de acordo com a lei. A lei que disciplina sobre o assunto é a de nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

A referida lei nº8.429 exemplifica nos seus artigos 9º,10 e 11, diferentes atos de improbidade administrativa, sendo reunido em três categorias: atos que importam em enriquecimento ilícito do agente, previstos no art. 9º; atos que importam em prejuízo para o Erário, mencionados no art.10, e atos que enveredam contra princípios inerentes à Administração Pública, como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, honestidade e lealdade às instituições, arrolados no art. 11 da mencionada lei.

A parte mais importante, está disciplinado no inciso VI de seu artigo 11, a lei afirma constituir ato de improbidade administrativa a omissão em prestar contas, da parte de quantos, gestores de dinheiro ou bens públicos, estejam no dever de fazê-lo.

As sanções pela prática de atos de improbidade administrativas estão previstas nos incisos do artigo 12 da referida lei, o agente público que, obrigado à prestação de contas, deixa de cumprir esse dever, consistem em: a) ressarcimento integral do dano, se tiver ocorrido; b) perda da função pública; c) suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos; d) pagamento de multa civil de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e) proibição de contratar com o Poder público ou de dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3(três) anos.

Pedro Decomain (2006, p.98), salienta que todo agente público e também todo gestor de entidade privada que receba recursos oriundos do Poder Público, e que esteja sujeito a prestação de contas, incidirá nas mencionadas sanções, justamente na medida em que a falta de prestação de contas caracteriza ato de improbidade administrativa.

2.2.4 Aplicação de sanções aos responsáveis por despesa ilegal ou irregularidade de contas

Ao analisar as contas públicas, os Conselhos de Contas apontam as irregularidades praticadas, apenas isso não seria de suficiente eficácia, se outras medidas não pudessem ser tomadas. O legislador constitucional atento a isso, disciplinou no inciso VIII, do artigo 71, da Constituição Federal, ao dispor que o Tribunal de Contas tem o poder de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, esta estabelecendo, multa proporcional ao dano causado.

Surgindo assim, uma nova atribuição para Corte de Contas que é a sancionatória, cuja finalidade é coibir irregularidades e ilegalidades praticadas pelos gestores públicos.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União nº 8.443, de 16 de junho de 1992, disciplina as sanções aplicáveis aos responsáveis por legalidade de despesa e pelas práticas de irregularidades de contas. Em seu artigo 57, prevê aplicabilidade de multa para responsável julgado em débito para com a Administração Pública, em valor equivalente a até cem por cento do dano causado ao Erário. Já no artigo 58 prevê que¹:

¹ Art. 58: O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: I – contas julgadas irregulares de que não resulte débito; II – ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário; IV – não-atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência, do Relator ou à decisão do Tribunal; V- obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas; VI- sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; VII- reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Ademais, o parágrafo 1º desse artigo da referida lei ordena ainda, que aplicação de multa com o mesmo valor máximo previsto pelo caput, em caso de descumprimento injustificado de decisão do Tribunal. As multas aplicadas serão corrigidas monetariamente, pelo mesmo índice adotado pela Fazenda Nacional para atualização de créditos, é o que dispõe o parágrafo 2º da referida lei.

Além disso, em seu artigo 60, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dispõe ainda uma outra sanção para o faltoso administrador de recursos públicos. Consiste em inabilitação do responsável por irregularidade constatada pelo Tribunal, para o exercício de cargo de provimento em comissão ou de função de confiança no âmbito da Administração Pública, por cinco a oito anos, desde que a maioria dos membros do Tribunal haja considerado grave a irregularidade.

A Lei 8.443 ainda disciplina no seu artigo 60, outra importante sanção no tema de licitações, que é a declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, imposta ao licitante que haja comprovadamente participado de fraude em licitação.

Conclui-se então, que os Tribunais de Contas devem ordenar a todos que sejam responsáveis pelas irregularidades, com a conseqüente perda patrimonial ilícita do Erário, a restituição. A Carta Magna de 1988 disciplina sobre o assunto, em seu artigo 71, §3º, que manda haver como títulos executivos as decisões do Tribunal de Contas da União que imputem débitos ou apliquem multa. A imputação do débito, a que se refere o artigo, será dirigida ao responsável pela perda patrimonial ilícita do Erário, para que reponha tal perda. O mesmo preceito aplica-se aos Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e aos Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

É importante salientar que as sanções impostas pelo Tribunal de Contas não eximem as penalidades em outros ramos do direito, como penal, cível e eleitoral.

2.2.5 Prestação de informações ao Legislativo

As Cortes de Contas é um órgão que possui autonomia das suas funções, independente de atuação de outros poderes. Não integram o Poder Legislativo e não são subordinados no desempenho de suas funções.

Incumbe aos Conselhos de Contas prestar ao Poder Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, as informações que por estes lhe sejam solicitadas. Esse é o preceito do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal.

Trata-se de um dever constitucional a que o Tribunal de Contas está obrigado, quando referidas informações forem solicitadas por qualquer uma das Casas do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal, Câmara de Vereadores ou qualquer de suas Comissões. Há de se entender, portanto, que qualquer que seja a matéria sujeita ao Tribunal de Contas, é fiscalizável, e sobre ela poderá o Legislativo demandar informações.

2.2.6 Participação de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato no Controle Externo

O Tribunal de Contas é um importante órgão para democracia, cujo objetivo maior é garantir o bom uso do dinheiro público. Tendo papel de fiscalizar e garantir o equilíbrio do orçamento público, refletindo este em benefícios e serviços prestados pelo Estado à sociedade.

Neste sentido de ser um importante órgão fiscalizador e da sociedade, o legislador constituinte assegurou uma maior participação da sociedade, como fonte de informações do Tribunal de Contas. Com isso, a Constituição de 1988 prevê no seu artigo 74, §2º, que “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”.

O legislador procurou que todas as pessoas da comunidade/sociedade e também as instituições que tenham representatividade em determinados grupos ou categorias, a oportunidade de noticiarem aos Tribunais de Contas eventuais fatos de que tenham

tido ciência, ou dos quais tenham suspeita, e que possa envolver violação aos princípios da Administração Pública ou desvio de recursos públicos (DECOMAIN, 2006, p.140).

O Tribunal irá apurar essas denúncias de forma sigilosa, a fim de garantir a identidade do denunciante e a própria honra e imagem dos envolvidos, até que se comprove sua procedência e somente será arquivada depois de efetuadas as diligências necessárias.

2.2.7 Novas atribuições aos Tribunais de Contas com a Lei de Responsabilidade Fiscal

Além das competências expressas na Constituição de 1988, surgiram mais atribuições para os Tribunais de Contas com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2001.

O Ministro do TCU, Valmir Campelo, destacou as novas atribuições das Cortes de Contas frente à LRF, *in verbis*:

O controle, por sua vez, foi reforçado de duas formas. A primeira com o estabelecimento de limites para a realização ou comprometimento de algumas categorias de gastos. A segunda com a atribuição de competência aos Tribunais de Contas para atuar preventivamente, mediante acompanhamento da evolução das despesas, emissão de alertas quando os limites estabelecidos estiverem próximos de serem atingidos e indicação de fatos que possam comprometer custos ou resultados de programas ou indicar irregularidades na gestão orçamentária. Ao receberem atribuições mais ampliadas, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas devem meditar acerca da finalidade mais larga que a referida Lei visa alcançar, especialmente, a de ser instrumento impositivo para que o equilíbrio das receitas e despesas seja atingido pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da administração indireta.

Surgindo assim as seguintes incumbências: fiscalização do cumprimento das normas dessa Lei; alertando os poderes e órgãos quanto a uma série de deveres; verificando os cálculos dos limites de despesa com pessoal de cada Poder e órgão e processar e julgar os agentes estatais em relação às infrações administrativas estabelecidas pela lei nº 10.028/2000, conhecida como Lei de Crimes Fiscais –LCF. (MEDAUR, 2003, p.422).

O Poder Legislativo e com auxílio dos Tribunais de Contas terão responsabilidade no cumprimento da citada lei, conforme o dispositivo do art. 59².

Ademais, os Tribunais de Contas quando constatarem qualquer das irregularidades contidas no art. 59, § 1º da LRF³, serão responsáveis por emitir alertas aos Poderes e órgãos.

Com o advento dessa lei, nota-se que os Tribunais de Contas têm se empenhado em uma maior fiscalização, para garantir o equilíbrio das contas públicas, com o objetivo de cumprir essas novas atribuições impostas por essa lei fiscal e o bom uso do dinheiro público.

2.2.8 Críticas em relação a escolha dos membros dos Tribunais de Contas

A partir de uma análise da Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas, podem ser feitas as seguintes críticas, a primeira é em relação escolha dos seus ministros e conselheiros, um terço de sua composição é indicada pelo chefe do poder executivo e aprovada pela casa legislativa, e dois terços é indicada e aprovada pelo próprio poder legislativo.

Ocorre que, na maioria das vezes, essa escolha não leva em conta apenas ao critério técnico, mas parâmetro essencialmente político, como forma de agradar e atrair

² Art.59: I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23 [LRF]; IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar; VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

³ Art. 59, § 1º: I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º [art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias]; II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite; III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites; IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

aliados, pois os ministros e conselheiros são equiparados aos magistrados, tendo as mesmas garantias constitucionais, até mesmo a remuneração. Essa ingerência política nos Tribunais de Contas, pode gerar uma má prestação da atividade fiscalizadora e favorecimentos aos aliados, afrontando os princípios da autonomia e independência das cortes de contas e ao princípio republicano.

Outra crítica que pode ser feita, é em relação a decisão final da casa legislativa sobre o parecer prévio do tribunal de contas acerca das contas do chefe do poder executivo municipal, pois existindo maioria parlamentar (2/3), o parecer que é essencialmente técnico é desconsiderado.

3 DA NATUREZA JURÍDICA

3.1 NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A natureza jurídica dos Tribunais de Contas é um tema que tem provocado diversos debates na doutrina brasileira. Existem diversos entendimentos acerca do assunto, tendo em vista que a clássica teoria da tripartição dos poderes não definiu um lugar aos órgãos e instituições autônomas.

O Tribunal de Contas no histórico das constituições brasileiras já passou pelos diversos enquadramentos. Como aconteceu na Constituição de 1937, deixando de ser independente para integra-se ao Poder Executivo. Após a Constituição de 1946, as constituições brasileiras passaram a integrar o Tribunal de Contas no capítulo do Poder Legislativo.

Sobre o histórico, Miguel Seabra Fagundes (2006, p.169), resume como era disciplinado o Tribunal de Contas nas Constituições brasileiras:

Sob a Constituição de 1937, integrava-se ele no Poder Executivo. Apesar de sua restrita atribuição judicante, no que respeitava às contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos em geral, a grande massa das atribuições a ele cometidas, concernentes à invalidez e regularidade de contratos, ordens de pagamento, despesas e mais atos da gestão financeira da União /.../ figurando o Presidente da República, como instância de recurso para muitos de seus atos (Dec.-Lei nº 7, de 17-11-1937, artigos 3º e 5º, parágrafo único). Era órgão fiscalizador engastado (embutido) no mecanismo da Administração. Sob a Constituição de 1946 (artigo 77) retoma ele o caráter com que se apresentava nas Constituições de 1891 (artigo 89) e de 1934 (artigos 99, 101 e 102), ou seja, de órgão fiscalizador da execução orçamentária e da gestão financeira em geral, articulado com o Poder Legislativo, como caracterizava Ruy Barbosa quando de seu ingresso, com a República, entre os instrumentos de ação superior do Poder Público.

Em face da discussão acerca de onde enquadrar o Tribunal de Contas, o jurista Castro Nunes (1943, p.25), lhe denominou de “sui generis”. Para ele, o Tribunal de Contas foi considerado um Instituto sui generis, pois está entre o meio dos poderes políticos da Nação, o Legislativo e o Executivo, sem sujeição, a qualquer deles. Contudo, não pode predominar essa conceituação, vez que não define com clareza a essência jurídica do Tribunal de Contas.

Na lição de José dos Santos Carvalho Filho (2003, p.803), a Corte de Contas é um órgão integrante do Congresso Nacional que tem função constitucional de auxiliá-lo

no controle financeiro externo da Administração Pública, como disciplina o artigo 71 da Constituição de 1988.

O conceito do referido autor, nega a legitimidade ad causam do Tribunal de Contas, ao afirmar que é órgão do Poder Legislativo, seria, portanto, órgão autônomo sem personalidade jurídica.

Nas palavras de Monique Cheker (2009, p.40), por muito tempo procurou-se interpretar o Tribunal de Contas “como um apêndice, um prolongamento secundário do Poder Legislativo e, sem dúvida, além do aspecto histórico, grande parte dessa confusão doutrinária originou-se da interpretação conferida ao artigo 71 da Carta Maior”.

Pelo fato de as normas constitucionais que regem o Tribunal de Contas estarem previstas no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, há entendimentos de que aquela Corte está subordinada a este Poder. Esse trabalho monográfico defende que não existe uma relação de subordinação, os Tribunal de Contas não integram o Poder Legislativo, nem estão a ele subordinados.

Nas palavras de Marçal Justen Filho (2005, p.750), as funções exercidas pelos Tribunais de Contas não são de natureza exatamente legislativa. Pois, eles não são titulares para criarem normas jurídicas autônomas. Não tendo como função principal a elaboração de normas gerais e abstratas, com objetivo de regular os comportamentos dos administradores públicos.

Observa-se a lição de Castro Nunes (1943, p.26), quando afirmou que as Cortes de Contas brasileiras não são delegações do Parlamento, mas órgãos autônomos e independentes.

Neste sentido, o Ministro Carlos Ayres Britto, no artigo intitulado “O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas” (2001, p. 2), defende de que não é um órgão auxiliar do Parlamento Nacional e que não tem inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Para ele, as competências conferidas ao Tribunal de Contas pela Carta Constitucional de 1988 não passa pelo crivo do Congresso Nacional ou de qualquer das Casas Legislativas. Concluindo que o Tribunal de Contas não pertence a nenhum dos três poderes, como acontece também com Ministério Público.

Da leitura do artigo da 71 da Constituição Federal vigente, compreende-se que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do

Tribunal de Contas da União. Assim, observa-se que a própria Constituição dispõe que a atividade dos Tribunais de Contas é auxiliar à do Poder Legislativo, estarão, portanto, atuando, em regime de cooperação e assistência.

No mesmo posicionamento Sérgio Ferraz (2006, p.177), aponta:

Em momento algum, entretanto, a Constituição denomina o Tribunal de Contas “órgão auxiliar” (de quem quer que seja). O que ela faz, repita-se, é afirmar que o controle externo da execução financeiro-orçamentária, de atribuição do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. Trata-se, a toda evidência, de um mecanismo de cooperação integrada, fórmula essa, aliás, encontrada ao longo do texto constitucional, unindo diversos Poderes Estatais na consecução de um fim comum (o exemplo mais notável dessa cooperação independente mas integrada é a que se dá, na Constituição, entre Executivo, Legislativo e Judiciário e a Ordem dos Advogados do Brasil, para a nomeação de magistrados a terem assento nos tribunais superiores, como representantes da advocacia.

Nesta mesma direção segue o artigo 31, §1º da Constituição Federal de 1988: “ O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios onde houver”.

Assim, conclui-se que os tribunais de contas não são órgãos do Legislativo nem estão a ele subordinados. Pois, se os tribunais de contas fossem órgãos do Legislativo e não apenas o auxiliassem nas contas de governo, seria uma contradição, devido a impossibilidade de efetiva fiscalização, deixaria de atuar na função de controle externo para o interno.

Para uma outra corrente, o Tribunal de Contas pertence ao Poder Judiciário. Segundo os ensinamentos de Cretella Júnior (1988, pg.14-15), a origem de toda discussão começou em 1934, quando a Constituição Federal, no seu art.99, empregou o verbo “julgar”, na construção “ e julgará as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos”, mantendo o erro nas demais Constituições.

A controvérsia manteve-se na Constituição de 1988, no art. 71, inciso II, ao atribuir para o Tribunal de Contas da União, a tarefa de “julgar” as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta e as contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário público.

O emprego dessa expressão no texto constitucional, além da vinculação dos Ministros do Tribunal de Contas aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça em termos de

garantias, impedimentos, prerrogativas, vencimentos e vantagens, poderia ensejar o entendimento de que os Tribunais de Contas exercem função jurisdicional.

Seabra Fagundes (2006, p. 142), reconhece que as Cortes de Contas não integram o Poder Judiciário, mas entende que foram parcialmente investidas de função judicante, quando julgam as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos.

Já José Afonso da Silva (2005, p. 57) é contrário à caracterização de algumas das funções das Cortes de Contas como jurisdicionais, entendendo que o Tribunal de Contas é um órgão técnico e não jurisdicional.

Para Hely Lopes Meirelles (2013, p. 853), o Tribunal de Contas não exerce funções legislativas nem judiciais, considera como órgão administrativo independente, cooperando com o Poder Legislativo no âmbito da fiscalização financeira e orçamentária, dentre suas atribuições constitucionais.

Neste mesmo sentido, Carlos Ayres Britto (2001, p.7), defende que os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado, sendo esta, exclusiva do Poder Judiciário. Para ele, as Cortes de Contas a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais do Judiciário, demonstrado pelo artigo 92 da Constituição de 1988; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a função jurisdicional, de acordo com o artigo 127 da Carta de 1988.

Em síntese para Ayres Britto (2001, p. 8), a função jurisdicional é atividade-fim do Poder Judiciário, no âmbito desse Poder, pode julgar tudo. Não sendo como os Tribunais de Contas, que fazem do julgamento um dos meios para servir à atividade-fim do controle externo.

Segundo Michel Mascarenhas (2011, p. 170), existem diversos motivos que indicam que os tribunais de contas não fazem parte do judiciário. Elenca os seguintes: os tribunais são órgãos administrativos, exercem controle externo ao processar e julgar atos de gestão; os processos não são judiciais, seus componentes, ministros ou conselheiros, apesar de terem as mesmas garantias dos ministros do Superior Tribunal de Justiça, não são juízes em sentido estrito, não estão dentro da estrutura e carreira do Poder Judiciário; os processos nas cortes de contas não possuem partes, não existem interesses diferentes, tendo apenas os objetivos de fiscalizar e verificar a legalidade dos atos praticados pelo administrador público.

Mascarenhas (2011, p.171), expõe outros motivos em relação a Cortes de Contas não integrar o Poder Judiciário. Para o autor, os juízes quando presidem os tribunais judiciais gerenciam recursos e patrimônio público, por este motivo são considerados administradores públicos, estando sujeitos à fiscalização e jurisdição dos tribunais de contas.

Segundo o autor, não faria sentido, portanto, os Tribunais de Contas pertencer ao Judiciário, já que os membros deste, prestam contas das receitas e despesas públicas, além de gerenciar o patrimônio público. Caso isso acontecesse restaria prejudicado a independência para julgar essas contas, não seria um controle externo, mas sim um controle interno.

Já em relação ao Poder Executivo, os Tribunais de Contas também não são órgãos subordinados a esta função estatal, limitando-se a receber o repasse da previsão orçamentária específica (no orçamento da União, dos Estados e do Distrito Federal, ou do Município de São Paulo e do Rio de Janeiro), destinada à sua manutenção e realização de suas despesas. Tendo sua autonomia financeira, administrativa e funcional (MASCARENHAS, 2011, p.172).

O objetivo dos Tribunais de Contas é a fiscalização, ratificação ou não dos atos de gestão. Não fazem parte da administração pública, pois não planejam, nem implementam e muito menos executam políticas públicas, não ordenam despesas da administração pública e seus componentes não são administradores públicos. Logo, não fazem parte do Poder Executivo (MASCARENHAS, 2011, p.173).

A professora Odete Medauar (2000, p.458) é quem melhor conceitua o Tribunal de Contas:

O Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (Constituição Federal, art.73, §3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se sua função é de atuar ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculando da estrutura de qualquer dos três poderes.

Para melhor compreender a natureza jurídica dos Tribunais de Contas, é necessário trazer a exposição de motivos do Decreto nº 966 A de 07 de novembro de 1980, de Rui Barbosa:

A medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislação que, colocado 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 [...] Não basta julgar a administração, denunciar o excesso

cometido, colher a exorbitância ou prevaricação, para as punir. Circunscrita a esses limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente executa um mediador independente, auxiliar de um outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetuação das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

Segundo o entendimento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2006, p. 146), às Cortes de Contas, independentemente do nível federativo, são órgãos constitucionais colaboradores e que envolve toda administração financeiro-orçamentária, não se inserindo em nenhum dos Poderes, tendo sua atuação exclusiva.

3.2 NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Após a superação da natureza jurídica do Tribunal de Contas, surge outra questão polêmica e antiga na doutrina e jurisprudência nacional que é a natureza jurídica das decisões emanadas pelas Cortes de Contas.

O debate a respeito da natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas, aparece entre as razões, das determinações dos artigos 71 e 73 da Constituição Federal de 1988. O artigo 71, inciso II, da Carta Política de 1988 indica que uma das atribuições da Corte de Contas é o julgamento das contas dos administradores e todos os responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos. Já o artigo 71 da Carta Magna, dispõem dos vocábulos “jurisdição” e “Tribunal” gerando toda a celeuma sobre o assunto.

A controvérsia é em torno da função jurisdicional ou não das decisões no julgamento das contas dos administradores ou responsáveis públicos. Existem três correntes em relação ao tema, uma parte minoritária da doutrina, como Castro Nunes, Jacoby Fernandes, afirmam que as decisões têm natureza jurisdicional. Já a outra defendida por Cretella Junior, Odete Medaur, entende que todas as decisões têm caráter administrativo. No estudo que se dedica, adota-se um posicionamento intermediário, como será minimamente explorado adiante.

3.2.1 Tese da função jurisdicional

A principal alegação da corrente que defende que existe caráter jurisdicional das decisões emanadas pelas Cortes de Contas, é que na própria Constituição Federal de 1988, ao utilizar o vocábulo “julgar”, atribuiu parcela de jurisdição.

Seabra Fagundes (1979, p. 137), reconhece que os Conselhos de Contas não integram o Poder Judiciário, contudo foram parcialmente revestidos de função judicante quando julgam as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos. Esclarece que a função judicante, não advém do “emprego da palavra julgamento, mas pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a irregularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo”.

Fagundes (1979, p.137), explica que a Corte de Contas é um órgão sui generis, com características híbridas, pois assessora o Legislativo, mas também age no campo de função jurisdicional e administrativa. Incumbe ao Tribunal de Contas a apreciação jurisdicional de certas situações individuais, para aqueles responsáveis por valores patrimoniais, tendo só enfoque contábil.

Jarbas Maranhão (1990, p.100), outro defensor da corrente, afirma que os Tribunais exercem função jurisdicional, ao julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou valores públicos, e que esse teor jurisdicional é por conta da própria substância das decisões, e não do emprego da expressão julgamento, mas no resultado do sentido da manifestação da Corte.

Maranhão (2001, p.57), defende ainda que os Tribunais de Contas exercem atividade especial, com isso uma jurisdição especial, entendendo isso, como uma subtração da jurisdição comum. Cita ainda a opinião de Fritz Fleiner que a função jurisdicional, não é um monopólio apenas do Poder Judiciário, e que as vias judiciais não acabam toda a função jurisdicional. Utiliza também a opinião de Pinto Ferreira, para este não resta dúvida que os Tribunais de Contas desempenham atividades jurisdicionais, ou que, no exercício de algumas de suas atribuições, é um legítimo órgão jurisdicional.

Ainda sobre o pensamento do autor acima, diz que Pontes de Miranda deseja que o juiz não pode alterar o julgado das Cortes de Contas. As Constituições brasileiras, a partir de 1934, deram duas funções para esta Instituição, uma que é a execução

orçamentária, já a outra é a função judiciária, que é o julgamento das contas (MARANHÃO, 2001, p.57).

José Jappur (1976, p.157-158) analisando à Constituição de 1946, defendia que a jurisdição não é característica exclusiva do Poder Judiciário. Pois, quando o Tribunal de Contas analisa a “legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões”, a Instituição não atua como órgão do Poder Legislativo, mas sim com jurisdição própria e autônoma.

Segundo o doutrinador, Ministro Pereira Lima defendia que os Tribunais de Contas, estão compostos para o exercício completo de sua jurisdição, parecidos com as outras justiças especiais, como a trabalhista e eleitoral, devendo respeitar as regras processuais certas à sua função jurisdicional. Para Jappur, órgão de Contas tem jurisdição em todo o País, é compreendida nas mais diversas Constituições brasileiras. E que a doutrina e jurisprudência não tem pensamento uniforme sobre a natureza jurisdicional do Tribunal de Contas (JAPPUR, 1976, p.157-158).

Outro defensor dessa corrente é Castro Nunes (1943, p.30-31), considera o Tribunal de Contas como a mais elevada jurisdição administrativa do Brasil. Esta função é exclusiva da Corte de Contas ao julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Portanto, não cabe ao Judiciário rever as contas, não tem função para examinar isso.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2005, p.129) defende que existe função jurisdicional em outro órgão que não seja o Poder Judiciário e que a Constituição admitiu diversas exceções no julgamento, não sendo monopólio absoluto daquele poder.

Elencando as exceções para julgamento, como as contas prestadas pelo Presidente da República, competência exclusiva do Congresso Nacional; Presidente e o Vice-Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, e os Ministros de Estado, nos crimes da mesma natureza e conexos com aqueles, competência privativa do Senado Federal; processar os ministros do STF, Procurador-Geral da República e o advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade, competência esta privativa do Senado Federal e por fim, o que interessa para o presente trabalho, que é em relação 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 deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, sendo competência do Tribunal de Contas da União (FERNANDES, 2005, p.129).

Outra autora que defende a natureza jurisdicional é Monica Cheker (2009, p. 89), segundo ela não é porque atividade das Cortes de Contas disciplinadas no art. 71, II, da Constituição Federal, de não aplicar a lei ao caso concreto ou até mesmo pelo questionamento, que vai ser desconsiderada a natureza jurisdicional. Para basilar sua opinião, cita o julgado RE nº 55821/PR do Ministro Víctor Nunes, diz que o Judiciário não pode intervir no mérito do julgamento técnico das contas dos administradores públicos, por ser uma forma de *bis in idem*, podendo reexaminar se houve irregularidade grave no julgamento de contas e conferir o devido processo legal.

Defende ainda, mesmo que não exista provocação, não é motivo para não reconhecer a natureza jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas, pois existem casos na jurisdição voluntária que o juiz pode instalar procedimentos *ex officio* para buscar uma maior efetividade. E por fim, esclarece que no julgamento das contas, apesar de ser relacionada à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, pode existir uma lide ou em potencial, tendo a identificação de um interessado, finaliza dizendo, mesmo que as Cortes de Contas não têm objetivo de resolver os litígios, não se pode esquecer as relações jurídicas que lhe são trazidas, tem um peso de litigiosidade (CHEKER, 2009, p.89).

3.2.2 Tese da função administrativa

Embora a tese da função jurisdicional das Cortes de Contas, seja defendida por renomados doutrinadores, acontece que a maioria da doutrina, jurisprudência brasileira se filiam a tese da natureza administrativa de suas decisões.

É o caso de Cretella Júnior (1988, p. 14), para ele o Tribunal de Contas não julga, não tem funções judicantes, não sendo órgão integrante do Poder Judiciário, e todas suas funções, sem exceção, são de natureza administrativa. Para ele os que defendem a natureza jurisdicional, analisa de maneira geral, não verifica cada atribuição da Corte, se verificar pelo conteúdo e forma, são de natureza administrativa, como por exemplo

de emissão de pareceres sobre as contas do chefe do poder executivo, verificação das contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos.

Essas atribuições de controle e fiscalização não pertencem à função jurisdicional, sendo esta no Brasil privativa do Poder Judiciário. Nenhuma das atividades das Cortes de Contas, é jurisdicional. Não existe autor e réu, nem propositura de ação, nem provocação para obter prestação jurisdicional e nem inércia na inicial.

Cretella Júnior (1988, p.15), defende que a terminologia “Tribunal” é inadequada, pois sugere que se trata de um órgão colegiado de segundo grau, e na verdade, não existe primeira instância ou até mesmo colegiado de inferior instância do Tribunal de Contas.

Para o autor, a função de julgar é privativa do Judiciário, devido ao Brasil adotar a jurisdição una, diferente da França que adota o sistema duplo de jurisdição, que é o contencioso administrativo e judiciário. E que o Poder Judiciário se centralize toda a jurisdição, não podendo ser retirada nem pela própria lei, por ser um mandamento constitucional.

Cretella (1988, p.18), explica que a origem de toda a discussão da natureza jurídica do Tribunal de Contas, começou com a Constituição Federal de 1934, em seu art.99, utilizou a expressão julgar, na construção do referido artigo, “e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos”, para ele o erro foi mantido nas demais Constituições.

Para o mencionado doutrinador (1988, p.19), este pensamento seria equivocado, encerrando esta problemática pela Constituição Federal de 1946, ao estabelecer no art. 76 o seguinte: “O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional”. O vocábulo jurisdição, empregado, é o mesmo quando se lê nas estradas de rodagem federais.

Por fim, defende que as Cortes de Contas, só exercem atividades administrativas, fiscalização, apreciação de contas, e concessões de aposentadorias, reformas, pensões.

Em oposição as características das funções jurisdicionais dos Tribunais de Contas, José Afonso da Silva (2005, p. 112) entende desta maneira:

O Tribunal de Contas é um órgão técnico, não jurisdicional. Julgar contas ou da legalidade dos atos, para registros, é manifestamente atribuição de caráter técnico (...). É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas

competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais

Odete Medaur (1992, p.83), defende que nenhuma das competências dos Conselhos de Contas são jurisdicionais. Menciona ainda o art. 5º da Constituição Federal, inciso XXXV, da inafastabilidade do poder Judiciário, que qualquer decisão dos Tribunais de Contas, mesmo aquelas que trata da apreciação de contas de administradores, pode ser reapreciado pelo Poder Judiciário, desde que o interessado considere seu direito lesionado. Não se encontra, nessas decisões, caráter de definitividade ou imutabilidade dos efeitos, próprias aos atos jurisdicionais.

Pedro Lenza (2005, p.317), é contrário que as Cortes de contas exercem função jurisdicional. Para ele, quando o artigo 71 da Constituição atribui “jurisdição” para o Tribunal de Contas, esta expressão está errada, pois é um órgão técnico que emite pareceres, não exerce a função jurisdicional, devido a inexistência da “definitividade jurisdicional”. Os atos praticados pelo Tribunal, são de natureza apenas administrativa, não obrigando o Legislativo atacar. Portanto, para ele os Conselhos de Contas não integram o Poder Judiciário.

Maximilianus Führer e Maxiliano Führer (1998, p. 34), dizem que o Tribunal de Contas é um órgão administrativo, apesar da denominação Tribunal, não exerce função jurisdicional. Entretanto, para a administração, suas decisões são obrigatórias. Conforme o entendimento da jurisprudência, a concordância da conta pela Corte de Contas, não afasta o seu exame perante o Legislativo ou Judiciário.

O entendimento de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1992, p.7-14), é que o Tribunal de Contas tem função administrativa ao analisar a execução orçamentária do administrador público, bem como ao apreciar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos.

3.2.3 Tese da natureza de controle

Existem autores que adotam um posicionamento intermediário, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1996, p.23), entende que a decisão do Tribunal de Contas, não se iguala à decisão jurisdicional, devido ao controle judicial, mas também não pode considerar que existe função apenas administrativa. Considera que às decisões das

Cortes de Contas, está entre uma e outra, e que devido a base constitucional, se sobrepõe à decisão das autoridades administrativas, mesmo estando diante do nível máximo do Poder Executivo. Pontua ainda, ato praticado por qualquer autoridade administrativo e o Tribunal de Contas considerou ilegal, a decisão se torna obrigatória, não podendo ser contrária, no âmbito administrativo, sob pena de responsabilidade.

Considera-se este o posicionamento mais adequado em relação as competências estabelecidas pela Constituição de 1988, pois o Tribunal é uma Instituição independente, autônoma, não se podendo classificar em mera função administrativa ou jurisdicional.

Nessa mesma linha, Hélio Saul Mileski (2003, p.256), defende que a apreciação feita pelo Tribunal tem função administrativa, porém com competência de poder jurisdicional administrativo, sendo esta, disposta pela Constituição Federal.

Segundo Pedro Roberto Decomain (2006, p.163), os atos e decisões dos Tribunais de Contas não possuem caráter jurisdicional, mas sim nítido caráter de atividades de controle. Diferente da opinião de Monique Cheker, o autor defende que as Cortes de Contas no exercício de suas competências independem de provocação por parte de qualquer interessado, não busca a solução de conflitos, mas sim a verificação da correspondência dos dados das despesas públicas.

Afirma que, as ações e decisões dos Tribunais de Contas não é simples e pura de caráter administrativo, pois devem agir com inteira imparcialidade. Suas decisões são voltadas exclusividade para o interesse coletivo, buscando assegurar que as atividades administrativas obedeçam às normas constitucionais. Por fim, afirma que essas atividades e decisões são aprimoradas no âmbito do controle externo da Administração Pública, sendo todas atividades de controle (DECOMAIN, 2006, p.163).

Contribuindo com esta problemática, trazendo o melhor entendimento, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2006, p.135-136), esclarece que está superado o debate a respeito da natureza jurisdicional do julgamento da Corte de Contas, pois o problema *jus* político da natureza, não tem nada a ver com os mecanismos tradicionais da tripartição de Poderes. Sendo assim, posiciona-se sobre o tema da seguinte maneira:

Não se deverá buscar a solução em um enquadramento de determinado órgão independente em qualquer um dos três Poderes orgânicos tradicionais, pode-se dá-lo como superado, desde que apreciado à luz das soluções contemporâneas, com os subsídios doutrinários expostos ao conceito de *poli*

centrismo institucional, para usar a feliz expressão de GOMES CANOTILHO, resta agora perquirir, nessa linha, a natureza das funções por elas exercidas

Neste ponto há que se proceder a um exame casuístico das funções que lhes são atribuídas em diversos ordenamentos nacionais, conforme, aliás, a orientação de SPAGNA MUSSO, ao se referir a órgãos que no desempenho portem ou garantam valores político- constitucionais do Estado, uma vez que tais funções serão as que caracterizarão, em última análise, a natureza jurídica desses tribunais e conselhos [...].

O doutrinador faz uma análise de cada uma das competências constitucionais das Cortes de Contas, agrupando em técnicas ou políticas, estando sujeita a ação de controle (MOREIRA NETO, 2006, p.135-136).

Segundo o ex-ministro do STF, Carlos Ayres Britto (2001, p.10), os processos surgidos nos Tribunais de Contas são processos de contas, não sendo nem parlamentares, judiciais e administrativos.

Existem diversas consequências práticas a respeito da natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas, de modo que, não estão apenas no âmbito acadêmico, mas também estão relacionadas a efetividade do controle externo e aos limites de revisibilidade judicial.

3.3 NATUREZA JURÍDICA DA COISA JULGADA NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Para melhor compreensão deste trabalho, é imprescindível esclarecer premissas necessárias que perpassam sobre a discussão da coisa julgada no âmbito do Tribunal de Contas, sendo este tema, cercado de polêmicas e disputas doutrinárias.

A lei de introdução das normas do direito brasileiro no artigo 6º, § 3º, disciplina sobre a coisa julgada, dispondo o instituto sobre as decisões judiciais que não caibam mais recursos. Por outro lado, o art. 467 do Código de Processo Civil, diz que a coisa julgada material é a eficácia, tornando a sentença imutável e indiscutível, portanto, não sendo mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário.

O significado da coisa julgada é a imutabilidade da norma jurídica individualizada contida na parte dispositiva da sentença. É um instituto que visa à proteção da decisão judicial quando transitada em julgado. A doutrina costuma diferenciar a coisa julgada formal da coisa julgada material.

Para Fredie Didier Jr. (2015, p.517), a coisa julgada formal é uma construção doutrinária, que significa a indiscutibilidade e à imutabilidade da sentença dentro do processo que ela é proferida. Isso ocorre quando não é mais passível de recurso, quando ela se torna irrecorrível dentro do processo, operando-se sobre uma preclusão máxima, sendo chamada de trânsito em julgado.

Segundo o autor, a coisa julgada material é a imutabilidade que se dá dentro do processo ou fora da decisão proferida. Projetando-se além dos limites do processo julgado, não admitindo que a matéria julgada seja rediscutida naquele processo ou em nenhum outro (DIDIER JR., 2015, p.517).

Neste mesmo entendimento, Ada Pelegrini Grinover (2012, p. 340), entende que a coisa julgada formal, é quando a sentença não está mais sujeita a interposição de recursos, tornando-se transitado em julgado, sendo imutável dentro do processo, não sendo possível ser reexaminada. Para a professora, o Estado cumpriu o serviço jurisdicional ao qual foi incumbido, que foi o julgamento do mérito, ou pelo menos, se utilizou-se das atividades necessárias para alcançar o julgamento do mérito.

Defende ainda, que a coisa julgada formal é pressuposto da coisa julgada material. Sendo esta, os efeitos da sentença se tornam imutáveis e emitidos fora do processo. A imutabilidade da sentença, no mesmo processo ou em qualquer outro, entre as mesmas partes, não podendo o juiz voltar a analisar, nem as partes litigar, nem o legislador a regular diferentemente a relação jurídica (GRINOVER, 2012, p.340).

Nos ensinamentos de Odete Medaur (1992, p. 83), a coisa julgada, é a impossibilidade de recurso contra a sentença, podendo ser formal ou material, no que tange a diferença é só em relação ao grau que alcançam dentro de um mesmo fenômeno (inalterabilidade das decisões judiciais). Para a autora, todo processo faz coisa julgada formal, que significa a imutabilidade da decisão dentro de um processo específico, não cabendo mais nenhum recurso ou que os prazos para interposição se esgotou. Nada impede que o objeto do julgamento seja discutido em outro processo, a preclusão está dentro do processo. Já a coisa julgada material é quando existe o julgamento do mérito, tornando-se indiscutível e imutável depois do seu trânsito em julgado.

Não é pacífico o entendimento de que ocorra a coisa julgada nas decisões dos Tribunais de Contas. Parcela reduzida da doutrina, como Jacoby Fernandes, defende

que tem coisa julgada administrativa. Entretanto, boa parte dos doutrinadores entendem que inexistente coisa julgada no âmbito administrativo.

Um dos defensores da existência da coisa julgada administrativa é Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2005, p.166), segundo ele, as decisões judiciais que não valorizaram a definitividade das decisões dos Tribunais de Contas, cometeram alguns equívocos, como: a falta de conhecimento sobre o funcionamento das Cortes de Contas, consideraram como mera auditoria; não tinham noção da magnitude da ampla defesa, e por fim o preconceito atribuído a má imagem devido a consequência de determinados episódios.

Para ele, todas as decisões dos Tribunais de Contas merecem valoração e possui força coercitiva, entretanto, aquelas que são competência delimitada pelo art. 71, II, da Carta Constitucional, que é relacionado ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, devem ser respeitadas a nível das decisões judiciais.

Trata ainda minuciosamente a respeito do julgamento feito pelos Tribunais. Para ele, todos os processos respeitam os princípios do contraditório e da ampla defesa; existe há citação formal do agente, audiência, prazo para defesa, como se fosse em processo judicial; nos processos de contas existem a participação obrigatória do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas; os processos só se originam devido a omissão na prestação de contas, atos ilegais que causem danos ao erário.

Concluindo da seguinte maneira, que os processos no âmbito das Cortes de Contas são julgados, pode ocorrer a constituição de título executivo e o efeito a produção da coisa julgada.

Boa parte dos doutrinadores brasileiros criticam a expressão coisa julgada administrativa, por entenderem que esse instituto é característico do direito processual, civil e penal, não sendo compatível no âmbito administrativo. Consideram ainda, que é apenas o esgotamento dos recursos perante Administração Pública.

Os doutrinadores têm repulsa a denominação coisa julgada administrativa, por conta de o país adotar a jurisdição una, que é o monopólio da jurisdição pelo Poder Judiciário. Diferente do contencioso administrativo, também conhecido como sistema dualista de jurisdição ou sistema francês, que é quando as lides têm como parte

Administração Pública ou suas autarquias, não são julgadas por um órgão judicial, mas sim, por um tribunal que pertence a estrutura do Executivo.

Entende-se como sistema dualista de jurisdição quando o sistema autoriza duas ordens jurisdicionais, sendo uma pertencente ao Poder Judiciário e a outra ao Contencioso Administrativo, sendo um organismo próprio do Executivo, com a missão de conhecer e julgar em caráter definitivo as lides que a Administração Pública faz parte (GASPARINI, 2012, p. 1062).

Por isso, o Brasil adotou o sistema de jurisdição una, tendo o Poder Judiciário, o monopólio da jurisdição, sendo incumbida de apreciar, com eficácia de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e coletivos. Deste modo, preteriu, o sistema da dualidade de jurisdição, sendo este, um sistema que exercem concomitante ao Poder Judiciário, função jurisdicional no âmbito dos interesses da Administração Pública (DI PIETRO, 2013, p.816).

Na lição da professora Maria Di Pietro (2013, p.809) ao tratar sobre a coisa julgada administração é que as funções administrativa e jurisdicional são diferentes, devido atuação do Estado em cada uma delas, não podendo transplantar de um ramo do direito que tem base para outro que não tem justificativa.

Para ela, na função administrativa, Administração Pública faz parte da relação que julga, sendo, portanto, parcial, não existe caráter definitivo na decisão, podendo ser apreciada pelo Poder Judiciário, se houver lesão ou ameaça de lesão. Já a função jurisdicional, o Judiciário atua como terceiro imparcial, não possuindo interesse na lide, tornando a decisão definitiva, pondo fim à lide.

Nos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005, p.687-688), o Tribunal de Contas não pertence ao Poder Judiciário, e que suas decisões não fazem coisa julgada, com isso sendo suscetível de revisão pelo Judiciário, observando o que está disposto no art. 5º, inciso XXXV, da Carta Política.

Assevera ainda, independentemente do nível hierárquico ocupado na Administração Pública, tem que respeitar e cumprir com a decisão em que o Tribunal de Contas julgou ilegal determinado ato praticado pelo administrador público, não podendo ser oposta no âmbito administrativo qualquer tipo de resistência ao cumprimento (DI PIETRO, 1996, p.23).

Neste mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2015, p.1000), leciona que a doutrina administrativa está fazendo menção a coisa julgada administrativa, adquirindo este instituto de outros ramos do direito, devido algumas semelhanças, embora não significa a mesma coisa, sendo figuras diferentes.

O mencionado autor, assegura que a coisa julgada é própria da função jurisdicional do Estado, esta função é característica do Judiciário, não admitindo no âmbito do Direito Administrativo. Apesar das decisões administrativas e judiciais se confundirem, esta é dotada de definitividade absoluta, não existindo nenhum recurso para desfazê-la, já aquela não existe a definitividade absoluta, quando ocorre, é relativa, podendo ser desfeita e reformada por decisão de outro campo de poder.

Destarte, para o doutrinador, a coisa julgada administrativa constitui que um assunto determinado examinado no âmbito administrativo não mais poderá sofrer alteração nessa mesma via, porém podendo ser na esfera judicial. A irretratabilidade, ocorre somente nas instâncias Administrativa.

Sobre a questão, Hely Lopes Meirelles, pontua da seguinte maneira:

Essa imodificabilidade não é efeito da coisa julgada administrativa, mas é consequência da preclusão das vias de impugnação interna (recursos administrativos) dos atos decisórios da própria administração. Exauridos os meios de impugnação administrativa, torna-se irretratável, administrativamente, a última decisão, mas nem por isso deixa de ser atacável por via judicial (MEIRELLES, 1990, p. 582).

Diógenes Gasparini (2012, p.1054), argumenta que:

Quando inexistente, no âmbito administrativo, possibilidade de reforma da decisão oferecida pela Administração Pública, está-se diante da coisa julgada administrativa. Esta não tem o alcance da coisa julgada judicial porque o ato jurisdicional da Administração Pública é tão-só um ato administrativo decisório, destituído do poder de dizer do direito em caráter definitivo. Tal prerrogativa, entre nós, é só do Judiciário. Em outros países, pode caber a Tribunais Administrativos o exercício dessa competência. Essa imodificabilidade da decisão da Administração Pública só encontra consistência na esfera administrativa. Perante o Judiciário qualquer decisão administrativa pode ser modificada, como estabelece o inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal ("a lei não excluirá de apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"), salvo se também essa via estiver prescrita.

Deixando claro, que o reexame das contas pelo Judiciário, só será feita quando existir lesão ou ameaça a direito, pois o julgamento feito pelas Cortes de Contas, é soberano, privativo e definitivo.

O Supremo Tribunal Federal já se posicionou sobre o tema, em novembro de 2009, através do Recurso Especial nº 1.32.732-CE, cujo relator foi o Ministro Luiz Fux, decidiu que:

O Controle exercido pelo Tribunal de Contas, não é jurisdicional, por isso que não há qualquer vinculação da decisão proferida pelo órgão de controle e a possibilidade de ser o ato impugnado em sede de ação de improbidade administrativa, sujeita ao controle do Poder Judiciário [...] A natureza do Tribunal de Contas de órgão de controle auxiliar do Poder Legislativo, decorre que sua atividade é meramente fiscalizadora e suas decisões têm caráter técnico-administrativo, não encerrando atividade judicante, o que resulta na impossibilidade de suas decisões produzirem coisa julgada e, por consequência não vincula a atuação do Poder Judiciário, sendo passíveis de revisão por este Poder, máxime em face do Princípio Constitucional da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional, à luz do art. 5º, inc. XXXV, da CF/88. 7. A doutrina sobre o tema, assenta: No que diz respeito ao inciso II, referente ao Tribunal de Contas, a norma é de fácil compreensão. Se forem analisadas as competências do Tribunal de Contas, previstas no artigo 71 da Constituição, vai-se verificar que o julgamento das contas das autoridades públicas não esgota todas as atribuições daquele colegiado, estando previsto nos incisos I e II; a apreciação das contas obedece a critérios políticos e não significa a aprovação de cada ato isoladamente considerado; as contas podem ser aprovadas, independentemente de um ou outro ato ou contrato ser considerado ilegal. Além disso, como o Tribunal de Contas não faz parte do Poder Judiciário, as suas decisões não têm forma de coisa julgada, sendo sempre passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, com fundamento no artigo 5º, inciso XXV, da Constituição. [...]

De modo efetivo, para o Supremo Tribunal Federal, as decisões proferidas pelos Conselhos de Contas não têm natureza jurisdicional, não vinculando ao Poder Judiciário. Pois, todas suas decisões estão passíveis de revisão perante o Judiciário, de acordo com o princípio da inafastabilidade do controle judicial, estabelecido pelo art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988. Sendo assim, qualquer interessado considerar que houve lesão ou ameaça ao seu direito, pode ser submetido o reexame ao Poder Judiciário.

Para Ovídio A. Baptista da Silva (2002, p.389), a coisa julgada é típica da atividade jurisdicional, para ele, existem atos no âmbito jurisdicional que não produz coisa julgada, não vai ser outro poder do Estado que vá produzir. Entendendo que devido ao art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal do princípio da inafastabilidade judicial, pode-se o judiciário revisar quando estiver diante de ofensa aos direitos individuais.

O próprio Tribunal de Contas da União já se posicionou a respeito da inexistência da coisa julgada administrativa, conforme o Acórdão 45/1999 abaixo:

7. Claro está, portanto, que o Tribunal não apreciou definitivamente o mérito das questões tratadas nestes autos. Indiscutível, nesse sentido, que não se faz coisa julgada sobre aquilo que não se julgou em definitivo. 8. Aliás, ainda que assim não o fosse, restariam sinceras dúvidas acerca da possibilidade

de invocação do instituto da "coisa julgada" em processos de auditoria deste Tribunal. [...]

Adotando o mesmo posicionamento através da Decisão 750/96, a seguir:

2. Não seria demais lembrar, nesta oportunidade, que ganha relevo na doutrina pátria corrente administrativa que sustenta que o Tribunal de Contas da União não exerce jurisdição judicial, mesmo quando no exercício do julgamento das contas. Nesse sentido, mestres como José Cretella Júnior, Celso Antônio Bandeira de Mello e José Afonso da Silva, dentre outros, defendem possuir esta Casa jurisdição meramente técnico-administrativa. 3. E assim sendo, força convir que a denominada 'coisa julgada administrativa' não tem o alcance da 'coisa julgada judicial'. Nesse mister, a 'coisa julgada administrativa' limita-se ao caso apreciado e extingue-se com o encerramento deste. Ou seja, apenas não se pode reabrir processo para julgá-lo de forma diferente, com arrimo nos mesmos fatos já conhecidos.

Desse modo, para os mencionados julgados e autores que compõem essa teoria, às decisões dos Tribunais de Contas, não fazem coisa julgada, não são definitivas, não possuem coercibilidade e nem são auto executáveis.

Portanto, quando se trata da coisa julgada administrativa debate apenas que foi esgotado os recursos no âmbito administrativo. Ocorrendo também quando específicos atos ou decisões se tornam irretratáveis pela Administração ou preclusão administrativa.

Diante do exposto, fica claro que o Tribunal de Contas, é uma Instituição com competências próprias, exclusivas e independentes, os seus atos devem ser considerados como obrigatórios, definitivos, não sendo sujeitas a indagações pelos administradores públicos, após esgotado os recursos no âmbito dessas Instituições.

O presente estudo, não pretende analisar apenas a concretude das decisões no campo dos Tribunais. Mas, em relação a sua eficácia de suas decisões, isto quer dizer, o problema da interferência do Judiciário nas decisões das Cortes de Contas.

4 A LIMITAÇÃO DA REVISÃO DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PERANTE O PODER JUDICIÁRIO

4.1 CONTROLE JUDICIAL

Grande parte dos doutrinadores nacionais⁴ consideram o Tribunal de Contas como um órgão administrativo especial de controle, e sua atividade processual e todos os provimentos resultantes, por sua vez, têm também “natureza administrativa”.

Entretanto, Pedro Roberto Decomain (2006, p.168) faz uma ressalva nesta classificação ao dizer que as decisões proferidas pelas cortes de contas têm natureza de atos de controle, explicando que estas decisões são determinadas pelas peculiaridades da oficialidade e imparcialidade. Pois não cabe aos tribunais de contas a prestação direta de serviços públicos específicos e não se podendo afirmar que as ações são investidas de natureza administrativa, são na verdade de natureza de controle.

Resolvido o problema da natureza jurídica dos tribunais de contas, são utilizados os elementos característicos dos atos administrativos⁵ que são sujeito, forma, objeto, motivo e finalidade⁶.

Sobre este enquadramento dos provimentos dos tribunais de contas, Michel Mascarenhas (2011, p. 239) diz que é necessário que essas características dos atos administrativos devem estar de acordo com a lei. O sujeito seria uma das pessoas enquadradas pelo art.70 da Constituição Federal; já em relação a forma, por se tratar de órgão colegiado o tribunal de contas profere acórdãos; objeto seria as contas e

⁴ Defendido por Cretella Júnior, Odete Medaur, Michel Mascarenhas, Maçã Justen Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, entre outros.

⁵ Entende-se ato administrativo “como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário” (DI PIETRO, 2004, p.206).

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1999, p. 97) ensina que o ato administrativo é toda manifestação unilateral da Administração Pública, tendo como objetivo a criação ou alteração de uma relação jurídica, entre seus administrados ou órgãos e entidades.

⁶ “Sujeito é o autor do ato; quem detém os poderes jurídico-administrativos necessários para produzi-lo; forma é o revestimento externo do ato: sua exteriorização; objeto é a disposição jurídica expressada pelo ato: o que ele estabelece. A expressão, com este sentido, é infeliz. Seria melhor denominá-la conteúdo. Motivo é a situação objetiva que autoriza ou exige a prática do ato; finalidade é o bem jurídico a que o ato deve atender” (MELLO, 2006, p.371-372).

ações de planejamento e aplicação do dinheiro público; motivo é obrigação em prestar contas através de seus fatos e ações e por fim a finalidade que é a proteção do dinheiro público, podendo aplicar sanções por meio de imputação de débito gerando a multa, utilizada para desestimular os infratores a não mais cometeres atos ilícitos.

Seguindo o pensamento do autor, por ter o poder de aplicar multas, deve os tribunais de contas se ater ao dano real causado, não admitindo que essas sanções não sejam condizentes com a realidade, devendo ser razoável e proporcional. Por ser um órgão técnico não pode se basear de forma empírica, não podendo presumir um dano, tem que ser provado através de documentos (laudos e perícias).

As decisões proferidas pelas Cortes de Contas, não poderia ficar de fora do controle judicial. Este controle seria sobre os atos administrativos, exclusivamente na questão da legalidade, verificando se a lei que o rege está em conformidade com o ato.

Entende-se como controle judicial o exercício realizado pelo Judiciário dos atos administrativos das três esferas de Poder (Executivo, Legislativo e do próprio Judiciário).

Segundo os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho (2015, p.1051) o Judiciário se responsabiliza de aferir a legalidade e a constitucionalidade de atos e lei. Sendo um importante protetor dos direitos e garantias fundamentais estabelecidos pela CF. Violando os direitos do indivíduo ou da coletividade, mesmo sendo o mais alto cargo do país, é suscetível ao controle judicial, como forma de restituir a legitimidade.

Este tipo de controle feito nos atos da Administração é somente em relação a legalidade, podendo o Judiciário contrastar qualquer ato administrativo com a lei. Sendo contrário a lei ou a Constituição, o Judiciário invalidará com o objetivo de não mais produzir efeitos ilícitos (CARVALHO FILHO, 2015, p. 1056).

Para Maria Sylvia Di Pietro (2013, p.816) o controle judicial e a legalidade são dois dos pilares do Estado de Direito. Nada adiantaria à Administração agir em conformidade com a lei, se não houvesse um órgão dotado de imparcialidade, para apreciar suas ilegalidades.

Segundo José Cretella Junior (1993, p. 335-336), “O Judiciário quando solicitado, procura coibir a ilegalidade e o abuso de poder”. Esta ilegalidade, entende-se como infração cometida pelo administrador público perante a lei.

É indubitável que se existindo ilegalidades ou agressões a direito fundamental os atos praticados pelo Tribunal de Contas estão suscetíveis ao controle judicial.

No Brasil, como já dito, adota-se o sistema uno de jurisdição, cabendo exclusivamente ao Poder Judiciário, resolver os litígios de qualquer natureza.

Por conta disso, a Constituição Federal de 1988, consagrou no art. 5º, inciso XXXV, o princípio da inafastabilidade do controle judicial, significa que nenhuma lesão ou ameaça a direito individuais e coletivos não poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário.

Além disso, existem outros argumentos que podem ser invocados para garantir o controle judicial dos atos praticados pelo Tribunal de Contas. O primeiro é que não se admite no Brasil a figura do Contencioso Administrativo e o instituto da coisa julgada administrativa, sendo definitivo e imutável. A doutrina considera coisa julgada administrativa considerado como o esgotamento dos recursos na esfera administrativa.

O próprio STF ao editar a Súmula nº 6⁷ reconhece que os atos originados dos Tribunais de Contas, podem ser revistos pelo Judiciário.

E a própria Administração pode anular seus atos quando estão eivados de vícios tornando ilegais, é o que está disposto na Súmula nº 473⁸ do STF.

O Brasil é signatário do Pacto de San José da Costa Rica, garantido no seu art. 25⁹ que toda pessoa tem direito a recurso quando foi cometido atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, lei ou pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

⁷ Súmula nº 6 do STF: “ A revogação ou anulação, pelo poder executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo tribunal de contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário”.

⁸ Súmula nº 473 do STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação.

⁹ Artigo 25 - Proteção judicial. 1) Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

Existe ainda a Lei Complementar nº 64/1990, que prevê no art. 1º, inciso I, letra “g”¹⁰ a possibilidade de controle pelo judiciário das decisões das Cortes de Contas.

Por tudo que foi exposto, resta claro que desde quando o Brasil adotou o princípio da inafastabilidade do controle judicial, não poderia ficar de fora os atos praticados pelo Tribunal de Contas. Mas o objetivo do presente trabalho são os limites do controle judicial, que será analisado a seguir.

4.2 EXCEÇÕES AO CONTROLE JUDICIAL

A Constituição de 1988 consagra no art. 5º, inciso XXXV o princípio da inafastabilidade do controle judicial nos casos de lesão ou ameaça a direito. Mas, este princípio não é absoluto, comportando algumas exceções trazidas pela própria Constituição.

A primeira exceção trazida na Constituição, no seu artigo 217, §§ 1º e 2º é da Justiça Desportiva. Cabendo esta justiça de forma obrigatória solucionar os conflitos existentes em suas competências.

O Judiciário não pode agir primeiro, o que quer dizer que as ações referentes à disciplina e às competências esportivas só podem ser levadas ao Judiciário, depois de esgotar as instâncias da Justiça Desportiva, no prazo máximo de sessenta dias.

Outra forma de exceção foi com o surgimento da Lei de Arbitragem nº 9.307/96. Ao estabelecer que qualquer pessoa capaz de contratar pode se valer da arbitragem para resolver os conflitos existentes relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

Mas antes da Lei 9.037/96, o regime jurídico brasileiro apresentava dificuldades ao desenvolvimento da arbitragem. Ao estabelecer no diploma processual que era necessário a homologação judicial do laudo arbitral, sendo uma grande controvérsia, pois as partes quando optam pela arbitragem, querem evitar toda e qualquer interferência do Poder Judiciário.

¹⁰ 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 e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

Contudo, para Paula Costa e Silva (2013, p. 12), a arbitragem não veio substituir a jurisdição estatal. Mas, funciona como alternativa de solução de conflitos a mais conferido às partes, nas situações permitidas por lei, visando um meio mais célere para resolução de litígios. Os contratualistas não encaram arbitragem como jurisdição, diferentemente de estudiosos mais modernos.

Depois da Lei de Arbitragem, não foi mais necessária homologação da sentença arbitral, segundo a própria lei, no seu art. 31, a sentença produz os mesmos efeitos entre as partes, comparadas com as sentenças judiciais, constituindo nos casos de condenação como título executivo extrajudicial.

Mas, as partes podem recorrer ao Judiciário para pleitear a nulidade da sentença arbitral, nos casos de ilegalidades e parcialidade dos árbitros, entre outros, conforme o art.32, da mencionada lei. Sendo procedente o pedido, a justiça determinará que o árbitro ou tribunal profira nova sentença, é o que diz o art. 33, § 2º, da lei de arbitragem.

Num outro sentido, semelhante as atribuições dos Tribunais de Contas é a competência do Senado Federal de processar e julgar as autoridades nos casos de crime de responsabilidade, estabelecidos na Constituição no art. 52, incisos I e II.

A exceção trazida, trata-se, especificamente, em relação ao *impeachment* do Presidente da República, sendo nesta hipótese um exercício atípico da função de julgar pelo legislador.

Segundo Seabra Fagundes (2006, p. 150), os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República, Ministros de Estado, Procurador – Geral da República, todos aqueles estabelecidos no art.51, incisos I e II, podem ser considerados como função tipicamente judicante.

Para Paulo Brossard (1992, p. 152), ao tratar sobre o tema, diz que: “A Constituição, implícita e explicitamente, repele a possibilidade da interferência do Poder Judiciário em assuntos de *impeachment*, seja por via de recurso, seja através de revisão”.

Apesar da impossibilidade dita anteriormente, Paulo Brossard (1992, p. 183-185, admite que as decisões do Senado podem conter irreparáveis abusos, tendo em vista a pluralidade de formações e culturas que compõem o parlamento e também os vínculos de solidariedade e partidários, podendo acarretar em um juízo de parcialidade. Com isso, defende que os tribunais judiciais somente poderão se

interferir, quando for desrespeitado algum preceito constitucional, não podendo jamais penetrar no processo ou transformá-lo em ineficaz.

Para estes doutrinários, são casos de exceção, com isso, não pode o Judiciário substituir a competência atribuída pela Constituição sendo restrita ao Senado. Mas havendo ilegalidades no processo, cabe ao Judiciário se intervir para garantir a preservação dos direitos fundamentais.

Diogo de Moreira Neto (2005, p.29) defende que no Legislativo existem atos que são de natureza jurisdicional como o julgamento de acusação do Presidente da República e os Ministros de Estados e nos julgamentos dos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República, Ministros de forma geral e o Procurador – Geral da República.

Conforme o entendimento de Diogo de Figueiredo Neto (2005, p. 31) fica afastado do Judiciário a matéria de pronunciamento da competência reservada aos Tribunais de Contas.

A situação tratada por Diogo Neto tem relação a competência dos Tribunais de Contas em julgar as contas dos administradores públicos, disposta no art. 71, inciso II da presente Constituição, que será analisado posteriormente.

Todos os exemplos trazidos, é para demonstrar que mesmo que o Brasil adotou o sistema de unidade de jurisdição ou sistema inglês, comporta algumas exceções, trazidas pela própria Constituição ou lei infraconstitucional.

4.3 POSICIONAMENTO DOUTRINÁRIO SOBRE A LIMITAÇÃO DA REVISÃO JUDICIAL DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A corrente proposta é que não existiria nenhum obstáculo na revisão feita pelo Poder Judiciário, por conta do princípio constitucional da inafastabilidade de controle judicial, mas somente seria nos casos de lesão ou ameaça a direito, ilegalidades cometidas ou excesso de poder, não poderia adentrar o mérito.

Existem ainda aqueles que são contrários ao controle judicial dos provimentos dos Tribunais de Contas em relação aos julgamentos dos administradores e demais responsáveis por dinheiro público (art. 71, II, da Constituição Federal), para eles o

Judiciário não tem competência contábil e técnica para ser reanalisados, por ser matéria de competência privativa dos Tribunais de Contas.

O grande expoente deste posicionamento é Seabra Fagundes (2006, p.170), sendo importante defensor da exceção ao monopólio da jurisdição. Ao analisar a Constituição 1967, atribui competência ao Tribunal de Contas para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis, não cabe ao Judiciário rever as contas, não detém a função para examinar. Defende dessa maneira:

Não obstante isso, o art. 70, § 4º, lhe comete o julgamento da regularidade 'das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos', o que implica investi-lo no parcial exercício da função judicante. Não bem pelo emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo. Sob esse aspecto restrito (o criminal fica à Justiça da União) a Corte de Contas decide conclusivamente. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para examiná-lo.

Nesta mesma linha de entendimento, Pontes de Miranda (1938, p. 221) em comentários à Constituição de 1937, diz que: "Tal jurisdição exclui, necessariamente, a intromissão de qualquer juiz na apreciação da situação em que se acham os responsáveis para com a Fazenda Pública. "

Em uma outra corrente José Cretella Júnior (2003, p.121) defende que o Tribunal de Contas tão somente julga a parte contábil, em relação a isso, fica afastado o controle judicial. Para o Tribunal de Contas julga as contas e não seu responsável, sua decisão é sobre a regularidade das contas, sendo certas ou erradas, para as contas que forem julgadas irregulares, fornece para justiça penal a base de acusação, na órbita de sua competência estatui somente a existência material do delito. Não cabendo ao Judiciário reexaminar tais contas, por não ter função e nem autoridade para revê-las.

Outro que se filia a este pensamento é Castro Nunes (1943, p.30), tem praticamente o mesmo entendimento de José Cretella Júnior, para o autor a função do Tribunal de Contas ao analisar as contas dos responsáveis por dinheiro público, limita-se aos fatos apurados, seja para aprovar ou rejeitar, sendo esta através das irregularidades encontradas.

Segundo o doutrinador, a Corte de Contas utiliza-se dos fatos apurados irregulares, encaminhando estas informações para a justiça penal para o seu devido julgamento. Não cabe ao Tribunal em julgar, condenar, absorver, sendo função exclusiva da justiça penal. Detendo da função de responsabilizar materialmente os administradores.

Defende ainda que outros aspectos da imputação cabe a justiça comum, podendo até mesmo absorver o responsável, mas que não pode rever o julgamento de contas, não podendo negar a existência material da infração financeira cometida.

Carlos Ayres Britto (2001, p.7), tem um entendimento parecido com José Cretella Junior, limitando-se ao aspecto contábil- financeiro das contas dos gestores públicos. Segundo o ex-Ministro existem algumas características judiciais no julgamento feito pelo Tribunal de Contas. Defendendo que o Tribunal julga com critério técnico ou técnica jurídica, e suas decisões tem força de coisa julgada (sendo típica de decisões judiciais com trânsito em julgado). Isso em relação ao mérito das decisões que os Conselhos de Contas ao incidir na gestão financeira, orçamentária, patrimonial, contábil e operacional do Poder Público.

Entretanto em relação aos direitos subjetivos dos gestores públicos e demais envolvidos nos processos de contas, ressalta a importância de prevalecer a norma constitucional da competência do Supremo Tribunal Federal nos casos de habeas corpus, mandado de segurança e habeas datas contra atos do Tribunal de Contas da União. Por simetria, cabendo aos Tribunais de Justiça o processo e julgamentos destas ações constitucionais contra atos dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios (BRITTO, 2001, p.7).

No entanto, para os defensores da natureza jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas, consideram que tais decisões têm força da coisa julgada se tornando imutável, com isso não podendo o Judiciário revisar.

Neste posicionamento, encontra-se Jacoby Fernandes (2002, p.1), defende que existe função jurisdicional em outro órgão que não seja o Poder Judiciário e que a Constituição admitiu diversas exceções no julgamento, não sendo monopólio absoluto daquele poder. Por conta disso, o autor atribui o exercício da jurisdição ao Tribunal de Contas, na competência estabelecida na Constituição Federal, no art. 70, inciso II.

Ocorre que o posicionamento do autor em atribuir jurisdição pelo emprego da expressão “julgar”, por conta disso as decisões dos Conselhos de Contas fazem coisa julgada, constituindo a imutabilidade de suas decisões, equiparando-se as decisões judiciais, é defendida pela minoria da doutrina.

Contraponto a corrente acima, têm-se aqueles que adotam que todas as decisões dos Tribunais de Contas podem ser revistas pelo Poder Judiciário, até mesmo em relação ao julgamento das contas dos gestores públicos.

Odete Medaur (1992, p.83), defende que nenhuma das competências dos Conselhos de Contas são jurisdicionais. Menciona ainda o art. 5º da Constituição Federal, inciso XXXV, da inafastabilidade do poder Judiciário, que qualquer decisão dos Tribunais de Contas, mesmo aquelas que trata da apreciação de contas de administradores, pode ser reapreciado pelo Poder Judiciário, desde que o interessado considere seu direito lesionado. Não se encontra, nessas decisões, caráter de definitividade ou imutabilidade dos efeitos, próprias aos atos jurisdicionais.

Existem outros autores que adotam este posicionamento, que as decisões dos Tribunais de Contas têm natureza administrativa, como Oswaldo de Mello, Cretella Júnior, já exposto no capítulo anterior.

Desde o capítulo anterior ao analisar sobre a natureza das decisões dos Tribunais de Contas, não existe um consenso na doutrina, sendo feitos diversos debates.

Nota-se que existem equívocos para alguns autores na compreensão do que realmente se trata o Tribunal de Contas, pois é necessário olhar de forma específica e não isoladamente. No início da história do Tribunal, detinha a competência do controle do exame prévio, atualmente atua de forma posterior, aprecia as contas.

Ao passar dos anos, diversas mudanças foram implementadas nas Cortes de Contas. Passou da função apenas em “liquidar as contas de receita e despesa e verificar a legalidade” para um órgão dotado de diversas competências constitucionais exclusivas.

Por conta disso ensejaram diversos debates sobre o tema. Sendo a grande problemática atual na doutrina é sobre a natureza jurídica das decisões das Cortes de Contas em relação ao inciso II, do art. 71 da Constituição Federal, a questão da revisibilidade judicial dessas decisões.

Pois, as outras atribuições estabelecidas pela Carta Política nos incisos I e III que são: elaboração de parecer acerca das contas do chefe do poder Executivo e apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessões de aposentarias, reformas e pensões, pode-se considerar que é consenso na doutrina que as decisões são administrativas.

Para os defensores da natureza meramente administrativa, todas as decisões das Cortes de Contas, sem exceção, são administrativas, podendo ser revistas pelo Judiciário.

Diametricamente oposto, existem aqueles que atribuem jurisdição a Corte de Contas, relativos a contas públicas (art. 71, II, da CF), defendendo a coisa julgada e a imutabilidade de suas decisões.

Analisando as competências estabelecidas pela Constituição, pode-se afirmar que as decisões dos Tribunais de Contas, não pode ser inserida nos atos jurisdicionais e nem nos atos administrativos, uma vez que cada competência estabelecida na Constituição Federal depende de algum tipo de controle externo.

Apesar da maioria da doutrina nacional defender que as decisões das Cortes são de natureza meramente administrativa. Não é razoável e nem proporcional, colocar o Tribunal de Contas como mero órgão administrativo, desconsiderando todas suas atribuições e competências que foram ampliadas a cada Constituição.

Suas decisões não podem ser comparadas as decisões administrativas comuns, por ser uma Instituição que tem previsão constitucional, especializada, detendo expertise na matéria de analisar as contas dos gestores e administradores públicos, dotada de quadro pessoal e orçamento próprio com corpo de técnicos especializados.

No que se refere, ao julgamento das contas públicas, art. 72, inciso II, da Constituição Federal, constituem matéria específica dos Tribunais de Contas, não se admitindo o reexame pelo Judiciário.

Adota-se aqui que as decisões dos Tribunais de Contas, não cabe apreciação do mérito de julgamentos de contas no exercício de suas competências constitucionais.

Por isso mesmo, as decisões de contas devem estar de acordo com os princípios consagrados constitucionalmente, que são o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, como forma de garantir maior legitimidade às suas decisões.

Ocorre que se existirem violações a estas garantias constitucionais, poderão os interessados levar ao Judiciário, de acordo com o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, nos casos de lesão ou ameaça a direito, art. 5º, inciso XXXV da CF.

Corroborando com este entendimento Wolgran Junqueira Ferreira (1989, p.617-618) leciona que quando o Tribunal de Contas aprecia as contas dos responsáveis por

dinheiros públicos, sendo vedado a impugnação no âmbito judicial, mas faz ressalva em relação a questão da legalidade ou ilegalidade manifesta, sendo um posicionamento reiterado pelo Supremo Tribunal Federal.

Jacoby Fernandes (2002, p. 1) faz um questionamento quais seriam os motivos para rever judicialmente das decisões dos julgamentos da Cortes de Contas. Entende que julgar é analisar o mérito, mesmo que a Constituição não usasse de forma taxativa a expressão julgar, a decisão de contas não poderia ser revista pelo Judiciário. Ressalta ainda que havendo ilegalidade manifestada, como toda sentença, poderia ser cassada através de mandado de segurança, entretanto, nunca jamais poderia o magistrado ser permitido a substituição do julgamento do mérito. Devendo ao magistrado se ater apenas a atuação nos limites da lei, justificando que as Cortes de Contas foram dotadas pela Constituição Federal da competência de julgamento.

Nos ensinamentos de Antonio Roque Citadini (1995, p. 63-64), no Brasil por existir o monopólio da jurisdição as decisões das Cortes de Contas geralmente são questionadas por não ter sido obedecido os direitos de defesa ou tiveram ilegalidades manifestas. O conteúdo não deve ser modificado, mas havendo irregularidades podem ser modificadas.

Dessa forma, destaca-se o pensamento de SCIAR (2009, p. 1344), ao defender que as Cortes de Contas é uma Instituição com competências elencadas na Carta Federal, por isso é insuscetível o reexame do mérito em qualquer esfera de poder, pois seus atos e decisões são técnico-pericial.

Apesar do país ter adotado a jurisdição una, não é possível admitir o rejuízo das competências estabelecidas pela Constituição Federal ao Tribunal de Contas em emitir parecer do Chefe do Executivo nem a decisão do julgamento das contas dos administradores públicos. Faz uma ressalva quando chocam tais decisões com a Constituição e a legislação infraconstitucional, preservados sempre o mérito técnico, o julgamento se limita à lesão a direito (SCIAR, 2009, p. 1344).

Nas palavras de Wremyr Scliar (2009, p.1347), não se admitem revisão relativo às decisões das Cortes de Contas, cujas competências constitucionais e legais são matéria de fato ou de direito atribuídas aos Tribunais de Contas. Entretanto, a imputação subjetiva pode ser revisada pelo Judiciário, pelo motivo de ter chance efetiva ou potencialmente de causar lesão a direito.

É importante trazer o pensamento de Carlos Siqueira (2000, p.56), segundo o autor existem função judicante nas Cortes de Contas, porém não é jurisdicional, pois os Tribunais de Contas não integram ao Poder Judiciário e nem substitui os órgãos judiciais nos julgamentos dos casos de lesão ou ameaça a direito.

Explica que estas funções judicantes existem nas competências dos Tribunais de Contas ao apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo, bem como no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro dinheiros públicos. E por fim, defende que parece ser inviolável a possibilidade de revisão judicial das decisões desse importante órgão fiscalizador.

Siqueira (2000, p.60), ao analisar sobre as atribuições dos Tribunal de Contas e seu posicionamento em relação aos outros poderes, faz a seguinte ressalva:

As Cortes de Contas exercem variadas funções de aplicação do direito de molde genuinamente administrativo, onde se incluem toda sorte de diligências, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial, além da prestação de informações e relatórios trimestrais e anuais ao Poder Legislativo, na esteira do art. 71, incisos IV e VII e §4º da CF. Todas essas atribuições, por isso que oriundas de imperativo constitucional, não podem sofrer a ação inibidora por parte de qualquer dos Poderes do Estado, uma vez que visam permitir o pleno exercício da função fiscalizatória em face da administração da receita e despesa pública, que são exercidas pelos três Poderes da República.

Nota-se que parcela da doutrina reconhece a inafastabilidade do controle judicial nas decisões dos Tribunais de Contas, amparados pelo art. 5º, inciso XXXV, limitando-se às violações das garantias constitucionais, como o devido processo legal, contraditório, ampla defesa e outra ilegalidades praticadas. Sendo vedada ao Judiciário reapreciar o mérito.

Dessa forma, a revisão judicial é somente possível em caso de irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade, esse é o entendimento de parte considerável da jurisprudência nacional.

4.4. POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL

Existem diversos julgados históricos do STF sobre o tema, como o do Ministro Victor Nunes na decisão RE 55821 PR através da ementa, *in verbis*:

MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE ATIVA DE PESSOA JURÍDICA, MESMO DE DIREITO PÚBLICO, SUPERADA PELA PRAXE POSTERIO, A INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DE ALGUNS ACORDAOS (R.F. 140/275, R.T. 295/108, R.D.A. 70/302, 72/273). RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TERCEIRO PREJUDICADO. LITISCONSORCIO NECESSARIO. ADMISSIBILIDADE. RE 12.816 (1946), RE 14.747 (1949), RE 41.754 (1959), AG. 31.737 (1964). TRIBUNAL DE CONTAS. JULGAMENTO DAS CONTAS DE RESPONSÁVEIS POR HAVERES PUBLICOS. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA, SALVO NULIDADE POR IRREGULARIDADE FORMAL GRAVE (MS 6.960, 1959), OU MANIFESTA ILEGALIDADE (MS 7.280, 1960). REFORMA DO JULGADO ANULATORIO DE DECISÃO DESSA NATUREZA, EM QUE SE APONTAVAM IRREGULARIDADES VENIAIS. RESSALVA DAS VIAS ORDINÁRIAS.

A decisão do Ministro salienta que as decisões das contas dos responsáveis por dinheiro público devem ser mantidas, admitindo-se o controle judicial nos casos de irregularidade formal grave e manifesta ilegalidade.

O entendimento do Ministro do STF Roberto Barroso no RE 762323 DF que só pode existir o controle judicial no âmbito dos Tribunais de Contas, caso tenha ilegalidade ou abuso de poder, fora isso não pode se interferir.

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER NOS ATOS PRATICADOS. SÚMULA 279/STF.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou que ao Poder Judiciário, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes, só cabe exercer o controle de atos administrativos na hipótese de ilegalidade ou de abuso de poder. Precedentes. Dissentir do entendimento do Tribunal de origem e concluir que os atos praticados pelo Tribunal de Contas local foram irregulares exigiriam uma nova análise dos fatos e do material probatório constantes dos autos. Incidência da Súmula 279/STF. Agravo regimental a que se nega provimento.

No mesmo sentido, e especificamente em relação às decisões dos Tribunais de Contas, já houve manifestação do Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná, conforme transcrição a seguir:

DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. CONVÊNIO FIRMADO COM ESTADO DO PARANÁ. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. DEVOLUÇÃO DO VALOR QUE EXCEDEU O MONTANTE OBJETO DO CONVENIO. PAGAMENTO PELO MUNICÍPIO. EX PREFEITO INSCRITO EM CADASTRO DE AGENTES PÚBLICOS COM CONTAS IRREGULARES. PRETENSÃO DE QUE AS CONTAS SEJAM DECLARADAS SANADAS. IMPOSSIBILIDADE. a) O Tribunal de Contas Estadual tem competência constitucional para, mediante controle externo, fiscalizar as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos. b) O processo de Tomada de Contas instaurado pelo TCE para apurar o uso e o destino das verbas repassadas pelo ESTADO DO PARANÁ ao MUNICÍPIO DE CAMPINA DA LAGOA observou o devido processo legal e impôs ao ente municipal o dever de devolver os valores que excederam o montante pactuado no Convênio. c) **Embora o Poder Judiciário possa exercer o controle dos atos administrativos, inclusive apreciando-o sob a ótica do juízo de razoabilidade e legitimidade, no caso, não é possível**

discutir o mérito propriamente da decisão tomada pelo Tribunal de Contas do Paraná, que reputou irregulares as contas do Município, na gestão do Autor. d) Também não é da competência da Justiça Comum verificar, sob a ótica da Lei Complementar nº 64/90, se o agente pode ou não se considerado inelegível. (grifo nosso)

Sendo também um entendimento do TRF da 1ª Região no julgamento de um Agravo de Instrumento, transcrito abaixo:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECISÃO. TCU. REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. REQUISITOS. AUSÊNCIA.1. Não cabe ao Poder Judiciário se manifestar sobre as questões de mérito decididas pelo TCU, conforme reiteradas decisões do STF.2. Demonstrado que foi facultada ampla possibilidade de defesa no julgamento realizado pelo TCU, no qual foram consideradas todas as alegações suscitadas pelo Agravante, bem como que a última decisão da Corte de Contas foi proferida em 9.9.2003, não estão presentes os requisitos autorizadores da antecipação dos efeitos da tutela recursal.3. Agravo de instrumento a que se nega provimento.

Percebe-se que a posição majoritária da jurisprudência nacional sem filiam a tese que somente poderá o Judiciário revisar somente nos casos de lesão ou ameaça a direito.

CONCLUSÃO

O Tribunal de Contas é uma Instituição tão importante que desde sua origem constitucional em 1891 foi lhe conferido status magno.

Sendo hoje responsáveis pelo Controle Externo da Administração Pública Direta e Indireta, inclusive as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa e perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo à Fazenda Pública, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Assegurando que todos os administradores ou responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos hajam em conformidade com os princípios consagrados pelo ordenamento jurídico pátrio.

Com a Constituição Federal de 1988 ganhou vastas funções como a fiscalizatória, opinativa, julgadora, sancionatória, consultiva, informativa, impugnativa e representativa.

Tentaram enquadrá-lo de acordo com a Teoria de Tripartição de Poderes de Montesquieu. Ocorre que por ser um órgão eminentemente constitucional, autônomo e independente, possui competências próprias, exclusivas e independentes. Não estando subordinado a qualquer dos três Poderes, mas em harmonia com todos: ao Legislativo, prestando-lhe informações, pareceres e relatórios e aos Judiciário e Executivo, orientando sua atuação no controle interno e na autotutela da legalidade.

Sobre a natureza jurídica de suas decisões, conclui-se que, na verdade, não pode ser considerado atos jurisdicionais e nem atos administrativos, uma vez que cada competência estabelecida na Constituição Federal depende de algum tipo de controle externo, por isso não devendo ser considerando num todo.

Outra discussão trazida foi a coisa julgada em seu âmbito, acontece que este instituto pertence a outros ramos do direito, como por exemplo no direito processual significando a imutabilidade de uma decisão. Ocorre que na esfera administrativa não existe a imutabilidade da decisão, pode ser contestada no Judiciário, caso haja violação ou ameaça a direito. O que se entende por coisa julgada administrativa é o esgotamento de recursos na seara administrativa, devendo os administradores

públicos respeitar as decisões por serem obrigatórias, definitivos no âmbito da Instituição.

Da mesma forma que é consagrado na Constituição Federal de 1988, o sistema de unidade de jurisdição que por sua vez remete ao princípio da inafastabilidade do controle judicial.

É também feito para o Tribunal de Contas a competência privativa e intransferível em apreciar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiro público, não podendo ser limitada e distanciada.

Ocorre que havendo lesão ou ameaça a direito pode ser invocado de forma inquestionável o princípio da inafastabilidade do controle judicial, consagrado pelo art. 5º, inciso XXXV da Constituição.

O que não pode ocorrer jamais é a substituição da atividade de fiscalização, não pode o Judiciário emitir uma nova apreciação, nem excluir ou reduzir sanções, é uma atividade exclusiva dos Tribunais de Contas. O que teria que fazer o Judiciário é indicar a ilegalidade ou inconstitucionalidade, anulando a decisão, mas impor ao Tribunal de Contas uma nova apreciação.

De forma simular ocorre nas decisões dos julgamentos feitos pelo Senado Federal dos crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República ao descumprirem mandamentos constitucionais. E até mesmo na arbitragem quando ocorre ilegalidades e parcialidades do árbitro comprometendo a sentença arbitral.

Nestas situações específicas, porém, o controle judicial, é reduzido a uma certa “perda da capacidade”. Pois, na primeira e segunda situações as competências são exclusivas, já na terceira por livre vontade das partes, afasta-se o judiciário.

É necessário buscar a conciliação desses mandamentos constitucionais. Respeitando as competências dos Tribunais de Contas, garantir o monopólio da jurisdição e os direitos e garantias fundamentais.

Por sua vez, é necessário que o Judiciário haja com cautela. Postura essa exigida também ao Tribunal de Contas, devendo de forma criteriosa respeitar as garantias constitucionais do devido processo legal, ampla defesa, contraditório, entre outros direitos fundamentais.

Verifica-se, por todo exposto, que a matéria é polêmica e suscetível de ampla discussão, não sendo objeto do presente trabalho esgotar os debates, sendo suficiente a conclusão defendida pela majoritária doutrina e jurisprudência no sentido de que, dentre as competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas, mesmo aquelas que fazem coisa julgada administrativa, suas decisões, depois de ultrapassado o último recurso possível, poderão ser revistas e modificadas pelo Poder Judiciário quando houver lesão ou ameaça a direito.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rui. **Exposição de motivos**: Decreto 966-A, de 07 de novembro de 1890. Disponível em: < <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/rtce-116.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1964/ES. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DJ 08 nov. 2014. Disponível em: < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25290655/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1964-es-stf>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 849/MT. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DJ 23 abr. 1999. Disponível em: < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/739843/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-849-mt>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança 1.308– Proc. 110.546-2/98. Requerente: Tribunal de Contas do Rio de Janeiro. Requerido: Relator do Mandado de Segurança nº. 72498 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DJ 19 nov. 1998. Disponível em < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14757943/suspensao-de-seguranca-ss-1308-rj-stf>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 762323 DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DJ 17 dez. 2013. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24803367/agreg-no-recurso-extraordinario-re-762323-df-stf>>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 347**. Brasília, DJ 26 abr.1962. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=347.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 45/1999. Brasília, DOU 19 mai. 1999. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC_A C00451699P.pdf>. Acesso em: 19 out. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. Decisão 750/96. Brasília, DOU 09 dez. 1996. Disponível em: <

http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19970811%5CGERA DO_TC-20661.pdf >. Acesso em: 19 out. 2015.

_____. **Decreto- Lei 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ, 4 de set. 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 14 out. 2015.

_____. **Lei 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Brasília, DF, 11 jan. 1973. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. **Lei 8.429**, de 2 de junho de 1992. Rio de Janeiro, RJ, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 20 mai. 2015.

_____. **Lei 8.443**, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 17 de jul. 1992. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 20 de mai. 2015.

_____. **Lei 9.307**, de 23 de setembro de 1996. Brasília, DF, 23 set. 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9307.htm > Acesso em: 23 out. 2015.

BRITO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**. Dez. /2001, v.I, nº.9. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2015.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

_____. _____. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CAMPELO, Valmir. O Controle Externo e a Responsabilidade Fiscal. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, a. 34, n. 96, abr./jun./2003, p. 14-16.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. A atuação do tribunal de contas em face da separação de poderes do Estado. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: RT, 2000, p.56-73.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CITADINI, Antonio Roque. **O Controle Externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

CHEKER, Monique. **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

_____. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista dos Tribunais**. a. 77, v. 631, mai. 1988, p. 14-23

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil**. 10. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015, v.2.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. Coisa julgada – aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União. **Revista do TCU**, v.27, n.70, out./dez. 1996, p.23.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

_____, Jorge Ulisses Jacoby. Limites à Revisibilidade Judicial das Decisões do Tribunal de Contas. **Revista Tribunal de Contas de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2002.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Constituição de 1988**. 1. ed. 2. vol. Campinas: 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2.vol. São Paulo: Saraiva, 1992.

FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo; FÜHRER, Maxiliano Roberto Ernesto. **Resumo de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JAPPUR, José. Jurisdição do Tribunal de Contas. **Revista Forense**. Rio de Janeiro: a. 72, v. 244, jul./ago./set. 1976, p.157-161.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 9. ed. São Paulo: Método, 2005.

MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas e Contas de Governo. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**. Recife: n. 13, 2002, p. 96-97.

_____. Heraclio Salles e o Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: a. 38, n. 149, jan./mar. 2001, p.53-60.

MASCARENHAS, Michel. **Tribunais de Contas e Poder Judiciário – O Sistema jurisdicional adotado no Brasil e o controle judicial sobre atos dos tribunais de contas**. São Paulo: Conselho Editorial, 2011.

MEDAUR, Odete. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas**. Boletim de Direito Administrativo, fev. 1992, p.83-89.

_____. **Direito Administrativo Moderno**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista dos Tribunais**. a. 81, v. 685, nov. 1992, p. 7-14.

MELO, Paulo Sérgio Ferreira. **Natureza jurídica das decisões dos tribunais de contas**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9704&revista_caderno=4>. Acesso em: 14 out. 2015.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda nº1 de 1969**. Tomo III (arts. 32-117.) 2.ed.rev.São Paulo: Revista dos Tribunais,1970, p.244-245.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível Nº 770018-7. Quinta Câmara Cível. Relator: Des. Leonel Cunha. Julgado em 24 mai. 2011. Disponível em: <<http://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19421534/apelacao-civel-ac-7700187-pr-0770018-7>>. Acesso em: 30 de out. 2015.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

NUNES, Castro. **Teoria e Prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1943.

SCLIAR, Wremyr. Controle externo brasileiro – Poder Legislativo e Tribunal de Contas. **Boletim de Direito Administrativo**, dez. 2009, p.1344-1368.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de contas: controle externo das contas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. Os Tribunais de Contas e a Constituição de 1988. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; REZEK, Francisco (Coord.). **Constituição Federal – avanços, contribuições e modificações no processo democrático de direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p.365-366.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Ovídio Baptista da. **Curso de Processo Civil: Processo de conhecimento**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.