



# **NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS E SUA REVISIBILIDADE JUDICIAL.**

**FLÁVIA PICCININ PAZ**

**NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES  
DO TRIBUNAL DE CONTAS E SUA  
REVISIBILIDADE JUDICIAL**

**Todo o conteúdo apresentado neste livro é de responsabilidade do(s) autor(es).  
Esta publicação está licenciada sob [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)**

### **Conselho Editorial**

Prof. Dr. Ednilson Sergio Ramalho de Souza - UFOPA  
(Editor-Chefe)

Prof. Dr. Laecio Nobre de Macedo-UFMA

Prof. Dr. Carlos Erick Brito de Sousa-UFMA

Prof. Dr. Rodolfo Maduro Almeida-UFOPA

Prof. Me. Éfrem Colombo Vasconcelos Ribeiro-IFPA

Prof. Me. Jorge Carlos Silva-ULBRA

*“Acreditamos que um mundo melhor se faz com a difusão do conhecimento científico”.*

Equipe Home Editora

Flávia Piccinin Paz

# **NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS E SUA REVISIBILIDADE JUDICIAL**

1ª Edição

Belém-PA  
Home Editora  
2024

© 2024 Edição brasileira  
by Home Editora

© 2024 Texto  
by Autor

Todos os direitos reservados

Home Editora  
CNPJ: 39.242.488/0002-80  
www.homeeditora.com  
contato@homeeditora.com  
91988165332

Tv. Quintino Bocaiúva, 23011 - Batista Cam-  
pos, Belém - PA, 66045-315

**Editor-Chefe**

Prof. Dr. Ednilson Ramalho

**Projeto gráfico**

homeeditora.com

**Revisão, diagramação e capa**

Autor

**Bibliotecária**

Janaina Karina Alves Trigo Ramos

CRB-8/009166

**Produtor editorial**

Laiane Borges

**Dados Internacionais para catalogação na publicação (CIP)**



N285

Natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas e sua revisibilidade  
judicial / Flávia Piccinin Paz. – Belém: Home, 2024.

Livro em PDF

114 p.

ISBN: 978-65-85712-88-0

DOI: 10.46898/home.e9e5aec2-634f-4dc3-820f-7c0ca6051d3e

1. O estado democrático de direito e as formas de controle. I. Paz, Flávia  
Piccinin. II. Título.

CDD 340

Índice para catálogo sistemático

I. Direito.

A democracia e a aristocracia não são Estados livres por natureza. A liberdade política só se encontra nos governos moderados. Mas ela nem sempre existe nos Estados moderados; só existe quando não se abusa do poder; mas trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado à dele abusar; ele vai até onde encontra limites. Quem, diria! Até a virtude precisa de limites. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder. Uma constituição pode ser tal que ninguém seja obrigado a fazer as coisas a que a lei não obriga e a não fazer aquelas que a lei permite. (MONTESQUIEU, 1993, p. 173).

## RESUMO

Durante muitos anos, o órgão de contas, foi interpretado como um mero auxiliar do Poder Legislativo, todavia, atualmente, referida concepção encontra-se defasada, o modelo Constitucional do Tribunal de Contas, enquanto órgão, não está inserido dentro de nenhum dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, na finalidade de preservar a autonomia dos poderes. Exerce, portanto, sua função e competências, ora de forma autônomo, ora auxiliando o Legislativo no exercício de suas específicas atribuições. No desempenho desta função contenciosa ou jurisdicional, que se alberga uma das mais relevantes discussões que envolvem o Tribunal de Contas, a sua natureza jurídica e a possibilidade de o órgão em questão exercer o poder jurisdicional. Tem-se por objetivo dissertar acerca da natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas, órgão fundamental no controle externo da Administração Pública com análise da caracterização de tal natureza como jurisdicional ou estritamente administrativa, e a revisibilidade judicial de suas decisões, no âmbito de sua abrangência e limites. Define-se a origem do controle e a inclusão do Tribunal de Contas no contexto do princípio da separação dos poderes, onde ele surge como órgão constitucional autônomo, iniciando uma abordagem acerca das formas de controle, com ênfase no controle externo.

Apresenta uma historiografia do controle da sua origem até a criação Tribunal de Contas, com suas evoluções nos âmbitos das Constituições Federais existentes em nosso ordenamento, até sua atual composição e organização. Passa a desenvolver sua estrutura principiológica, enquanto órgão de controle e fiscalização da administração pública, utilizando os Princípios Democráticos de direito para perpetuação desse objetivo. Na sua função o órgão de contas detém o controle externo, sobre todas as entidades da administração direta e indireta, desenvolvendo função consultiva e informadora, contenciosa ou jurisdicional, e sancionadora. No campo da sua natureza jurídica, expõe a natureza do próprio Tribunal de Contas enquanto órgão para então passar a análise da natureza das decisões por ele emanadas. Nessa linha, vários doutrinadores sustentam que o Tribunal de Contas exerce a função jurisdicional, e suas decisões possuem força de coisa julgada, impossibilitando a revisão judicial em contraponto aos defensores da natureza administrativa, nascendo à discussão. No campo da revisibilidade até que ponto pode o Tribunal julgar sem incorrer em abuso, a este cabe examinar a legalidade da decisão proferida pelo Tribunal de Contas, e sua consonância com os princípios Constitucionais da Administração pública, sem, todavia, alterar seu mérito. Após várias posições conclui-se que o Tribunal de Contas emana decisões de natureza administrativa sendo que as normas Constitucionais protetoras dos direitos fundamentais propiciam ao Poder Judiciário apreciar qualquer lesão ou ameaça a direito, devendo, no entanto, resguarda a autonomia da Administração Pública, como limite a revisibilidade.

**Palavras-Chave:** Direito Administrativo. Princípios Constitucionais. Controle Externo. Administração Pública. Tribunal de Contas.

## ABSTRACT

For many years, the national accounts, was interpreted as a mere auxiliary to the Legislature, however, nowadays, that design is outdated, the model of the Constitutional Court as a body, is not inserted into any of three branches, Executive, Legislative and Judicial, in order to preserve the autonomy of powers. Exercise, therefore, its function and powers, so as sometimes, sometimes assisting the Legislature in carrying out their specific assignments. In performing this function or court litigation, which houses one of the most important discussions that involve the Court of Auditors, its legal status and the possibility of the agency concerned to exercise the judicial power. It has been designed to descant on the legal nature of the decisions of the Court of Auditors, an essential body in the external control of public administration with an analysis of the characterization of such a nature as strictly judicial or administrative, and judicial decisions revisibility, within its scope and limits. It defines the origin of the control and the inclusion of the Court of Auditors in the context of the principle of separation of powers, where he appears as autonomous constitutional body, initiating an approach about the forms of control, with emphasis on external control. Presents a history of control of its origin to the creation Court, with its developments in the areas of Federal Constitutions exist in our land, to its present composition and organization. Structure starts to develop principled, while body control and supervision of public administration, using the Democratic Principles of law to perpetuate that goal. In his role of the national accounts holds the external control over all entities of the direct and indirect administration, developing advisory and informant, or court litigation, and punitive. In the field of legal nature, exposes the nature of the Court of Auditors itself as a body and then move on to analyze the nature of the decisions issued by him. Along this line, several scholars argue that the Court has a judicial function, and its decisions have the force of *res judicata*, precluding judicial review as opposed to the advocates of an administrative nature, born to the discussion. In the field of revisibility extent to which the Court can judge without incurring abuse, it should examine the legality of the decision of the Court of Auditors and its consonance with the Constitutional principles of public administration, but without changing its substance. After several positions we conclude that the Court decisions emanating from the administrative and constitutional norms protecting fundamental rights provide the Judiciary appreciate any injury or threat to rights, and should, however protects the autonomy of the Public Administration as a threshold the revisibility.

**Keywords:** Administrative law. constitutional principles. external control. public administration. the court of accounts.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E AS FORMAS DE CONTROLE</b> .....	<b>13</b>
2.1 O ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....	13
2.2 CONCEITO DE CONTROLE.....	17
2.3 FORMAS DE CONTROLE .....	19
<b>2.3.1 Quanto aos órgãos controladores</b> .....	<b>20</b>
2.3.1.1 Controle Administrativo .....	20
2.3.1.2 Controle Legislativo .....	21
2.3.1.3 Controle Judiciário.....	22
2.3.1.4 Controle Social – ouvidorias.....	24
<b>2.3.2 Quanto ao momento do controle.</b> .....	<b>25</b>
2.3.2.1 Controle Prévio.....	25
2.3.2.2 Controle Concomitante.....	26
2.3.2.3 Controle Posterior.....	26
<b>2.3.3 Quanto à extensão</b> .....	<b>27</b>
2.3.3.1 Controle de Legalidade. ....	27
2.3.3.2 Controle de Mérito. ....	27
<b>2.3.4 Controle Interno.</b> .....	<b>28</b>
<b>2.3.5 Controle Externo.</b> .....	<b>29</b>
2.4 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA .....	32
<b>2.4.1 Modelo Francês</b> .....	<b>35</b>
<b>2.4.2 Modelo Italiano</b> .....	<b>36</b>
<b>2.4.3 Modelo Belga</b> .....	<b>37</b>
2.5 A EVOLUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL .....	38
<b>2.5.1 Tribunal de Contas na Constituição de 1824</b> .....	<b>39</b>
<b>2.5.2 Tribunal de Contas na Constituição de 1891</b> .....	<b>39</b>
<b>2.5.3 Tribunal de Contas na Constituição de 1934</b> .....	<b>40</b>
<b>2.5.4 Tribunal de Contas na Constituição de 1937</b> .....	<b>41</b>
<b>2.5.5 Tribunal de Contas na Constituição de 1946</b> .....	<b>41</b>
<b>2.5.6 Tribunal de Contas na Constituição de 1967</b> .....	<b>41</b>
<b>2.5.7 Tribunal de Contas na Constituição de 1988</b> .....	<b>42</b>

<b>3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORIENTADORES DO TRIBUNAL DE</b>	
<b>CONTAS.....</b>	<b>43</b>
3.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E O CONTROLE JURISDICIONAL.....	43
3.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS.....	45
<b>3.2.1 Princípio da Legalidade .....</b>	<b>45</b>
<b>3.2.2 Princípio Impessoalidade .....</b>	<b>47</b>
<b>3.2.3 Princípio da Moralidade .....</b>	<b>47</b>
<b>3.2.4 Princípio da Publicidade.....</b>	<b>48</b>
<b>3.2.5 Princípio de Eficiência .....</b>	<b>50</b>
3.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS IMPLÍCITOS .....	51
<b>3.3.1 Princípio da Economicidade .....</b>	<b>51</b>
<b>3.3.2 Princípio da Legitimidade.....</b>	<b>52</b>
<b>3.3.3 Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa .....</b>	<b>54</b>
<b>3.3.4 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade .....</b>	<b>55</b>
<b>3.3.5 Princípio da Segurança Jurídica.....</b>	<b>56</b>
<b>3.3.6 Princípio da Supremacia do Interesse Público.....</b>	<b>57</b>
<b>3.3.7 Princípio da Motivação .....</b>	<b>58</b>
<b>4 FUNÇÃO E COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS .....</b>	<b>61</b>
4.1 FUNÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	62
<b>4.1.1 Função consultiva, informadora ou opinativa.....</b>	<b>63</b>
<b>4.1.2 Função Contenciosa .....</b>	<b>64</b>
<b>4.1.3 Função Sancionadora ou Corretiva.....</b>	<b>65</b>
<b>4.1.4 Função Fiscalizadora.....</b>	<b>66</b>
4.2 COMPETÊNCIA .....	67
<b>4.2.1 Análise das Competências Descritas nos Incisos do Artigo 71 da CF/88.</b>	<b>68</b>
<b>5 NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS.....</b>	<b>78</b>
5.1 NATUREZA JURÍDICA NO TRIBUNAL DE CONTAS.....	78
5.2 NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES:.....	83
<b>5.2.1 Natureza Jurisdicional .....</b>	<b>86</b>
<b>5.2.2 Natureza Administrativa .....</b>	<b>90</b>
5.3 EFICÁCIA E EXECUÇÃO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	93
<b>5.3.1 Emissor de pareceres .....</b>	<b>93</b>

<b>5.3.2 Emissor de julgamentos .....</b>	<b>94</b>
<b>5.3.3 Execução das Decisões de Efeitos Condenatórios.....</b>	<b>95</b>
<b>6 REVISIBILIDADE JUDICIAL.....</b>	<b>97</b>
6.1 ATOS ADMINISTRATIVOS.....	97
6.2 CONTROLE JURISDICIONAL NAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS	100
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>107</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Carta Constitucional de 1988, em seu artigo 2º consagrou o princípio da separação dos poderes que consistia em distribuir as três funções básicas do Estado, em três órgãos independentes e autônomos entre si.

Nessa linha, cada órgão deveria desempenhar uma função distinta, e, ao mesmo tempo, a atividade de cada qual era buscar a contenção da atividade do outro, nascendo um sistema de freios e contrapesos.

A ideia de Estado Democrático de Direito, desde a sua origem, é ligada a ideia de controle, posto que, para sua concretização é indispensável a existência de um controle que garanta a submissão e cumprimento da Lei, meio fiscalizador e coativo que venham de encontro com os anseios da população, um governo para o povo.

Assim, o controle vem a ser um instrumento de fiscalização de condutas, orientação e correção, um Poder a ser exercido sobre todos aqueles que em suas atividades venham a gerir dinheiro, bens e valores pertencentes à coletividade. Surgindo para tanto, a figura do Tribunal de Contas como órgão de controle, aplicado a todos que venham de forma direta ou indireta administrar dinheiro público.

A primeira grande divisão existente no que tange o controle da administração pública, refere-se a ser exercido pelo próprio órgão ou outro órgão fora da administração (independente). O que perfaz o controle interno e o controle externo. Nesta linha será desenvolvida uma análise dos órgãos controladores: Administrativo, Legislativo e Judiciário, abrangendo o controle social.

Quanto ao momento do controle, será analisado o temporal no qual este se perfaz no âmbito da administração pública, dividindo-se em prévio, concomitante e posterior. Quanto à extensão, será verificado o controle de legalidade que deve ser exercido pelo Executivo, Legislativo, Judiciário, e Tribunal de Contas, tendo por base o princípio da legalidade, no qual o administrador somente pode realizar aquilo que expressamente a lei autoriza.

Para uma base de estudo, desenvolve-se no segundo capítulo, uma historiografia da evolução do controle no Brasil, que irá culminar na efetivação da

criação do Tribunal de Contas, dando ênfase às fases das suas evoluções até o modelo do órgão atual.

Desenvolve-se o estudo dos Princípios Constitucionais no terceiro capítulo como forma de controle jurisdicional, buscando assim, analisar os princípios no âmbito da administração pública, com foco especial aos que orientam a atuação do Tribunal de Contas enquanto órgão externo controlador, posto que, seja utilizado como fonte de fundamentação de julgados.

No que tange o capítulo quarto, da função e competência do Tribunal de Contas, será pontuado algumas ponderações quanto à competência exercida e à distinção destas para com a função desempenhada pelo órgão. Há deste modo, certa vinculação entre o controle e a própria função do Tribunal de Contas exercida sobre vários pontos, haja vista, todas as funções são exercícios de controle externo, desenvolvendo-se em consultiva e informadora, contenciosa, sancionadora e fiscalizadora.

O tema proposto para estudo no capítulo quinto, natureza das decisões do Tribunal de Contas, é de grande divergência na doutrina, inobstante ao fato de inúmeras discussões acerca do tema.

Vários são os doutrinadores que defendem a atuação do Tribunal de Contas dentro de uma função jurisdicional, na qual exerceria a competência de julgar. Deste modo, suas decisões não seriam passíveis de revisão judicial. A contrário senso, diversos doutrinadores negam ao Tribunal o exercício da função jurisdicional.

Inicia-se deste modo, um estudo da natureza jurídica do próprio Tribunal de Contas, enquanto órgão de controle externo, no desempenho de suas funções e competências. Após, passará a dissertar acerca dos diversos tipos de decisões emanadas pelo órgão de Contas e sua natureza jurídica, utilizando como parâmetro a visão de vários doutrinadores somada à jurisprudência pátria na apreciação da matéria em análise.

Em se tratando de atuação do Judiciário em face das decisões oriundas de entidade da Administração Pública, o ponto de partida das nossas reflexões deve ser a jurisdição. Dentro deste liame, inaugura-se a discussão acerca da natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas, começando pela defesa da sua função jurisdicional.

Nesta linha, inobstante ao Tribunal de Contas não constar no elenco Constitucional dos órgãos jurisdicionais, teria a capacidade e competência de aplicar

o direito à natureza jurisdicional de suas decisões, que ferreamente é defendida, principalmente no “julgamento das contas”. Em contraponto aos argumentos acima, vários doutrinadores sustentam que o Tribunal de Contas não exerce a função jurisdicional do Estado, exclusiva do Poder Judiciário, posto que, não exista sequer a litigância.

Por derradeiro, no capítulo sexto, visa o estudo das questões referentes à revisibilidade judicial nas decisões emanadas pelo Tribunal de Contas, com enfoque em até que ponto pode o Tribunal julgar sem incorrer em abuso por inconstitucionalidade ou ainda, por ilegalidade. Doutra banda, se há limites para revisibilidade judicial dos atos do órgão de contas.

## **2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E AS FORMAS DE CONTROLE**

### **2.1 O ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

A carta constitucional de 1988 dispõe em seu artigo 1º, *caput*, que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito.

Como afirma Nelson Nery Júnior (2006, p.117) “O Estado de Direito no Brasil é democrático, o que significa que todo o poder emana do povo e é por ele exercido, diretamente ou por meio de representantes eleitos democraticamente”.

Entrementes, oportuno desenvolver uma visão geral da evolução do Estado Moderno, para estabelecer sua relação anterior e atual quanto ao controle e suas formas. O Estado, desde sua origem sofreu várias mutações, na finalidade de adequar-se à evolução social, inicia-se na visão do direito Divino, na qual este era concebido por ato de Deus, desta forma, contrariar o rei (Estado) era contrariar ao próprio Deus.

Sobre a onipotência do monarca, Hely Lopes Meireles, leciona:

O absolutismo reinante e o enfaixamento de todos os poderes governamentais nas mãos do Soberano não permitiam o desenvolvimento de quaisquer teorias que visassem a reconhecer direitos aos súditos, em oposição à ordem do príncipe. Dominava a vontade onipotente do Monarca. (MEIRELES, 2004, p. 51).

Dentre suas várias fases de evolução, tem-se como marco a mudança do Estado liberal ao Estado social (com a queda do sistema feudal, haja vista, o desenvolvimento capitalista).

Sobre a evolução do Estado, no decorrer dos tempos, leciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

O Estado em seus primórdios era totalitário, por isso, a sua ação não era direcionada para o interesse público, mais sim para o interesse do governo, confundindo a coisa pública com as coisas do príncipe – *res publicae res principis* – razão pela qual passou a ser contestada a legalidade do exercício do Poder. Com a Revolução Francesa, instalou-se o Estado Liberal e com ele o Estado de Direito, com o governante só podendo realizar aquilo que a lei autorizar, assim o século XIX ficou conhecido como o século da legalidade (NETO, 2005, p.109).

Em que pese buscar-se por meio da legalidade e do Estado de Direito à proteção efetiva do cidadão, esta não se fez no campo material, haja vista, a ausência de comprometimento do próprio Estado.

O povo passou a contestar a legitimidade de seus governantes, nascendo assim o Estado Democrático de Direito.

Nas palavras de Hélio Saul Mileski:

Estado onde os cidadãos escolhem os seus governantes e estes devem exercer o poder do Estado de acordo com a lei e a favor do interesse público, por isto, o século XX passou a ser conhecido como o século da legitimidade. (MILESKI, 2009, p.91).

O conceito de Estado Democrático, nos dizeres de Odete Medauar (1993, p.140), traduz “a noção de governo pelo povo, revelada na própria etimologia do termo democracia”.

Neste contexto, Alexandre de Moraes (2008, p.6) afirma: “O Estado Constitucional, portanto é mais do que o Estado de Direito, é também o Estado Democrático, introduzido no constitucionalismo como garantia de legitimação e limitação de poder”.

Ainda nesta linha, segundo José Joaquim Gomes Canotilho, o Estado Democrático de Direito é caracterizado pela separação de poderes:

A constitucionalística mais recente salienta que o princípio da separação de poderes transporta duas dimensões complementares: (1) a separação como <<divisão>>, <<controlo>> e <<limite>> do poder – dimensão negativa; (2) a

separação como constitucionalização, ordenação e organização do poder do Estado tendente a decisões funcionalmente eficazes e materialmente justas. O princípio da separação como forma e meio de limite do poder (separação de poderes e balanço de poderes) assegura uma medida jurídica ao poder do estado e, conseqüentemente, serve para garantir e proteger a esfera jurídico-subjectiva dos indivíduos. O princípio da separação como princípio positivo assegura uma justa e adequada ordenação das funções do estado e, conseqüentemente, intervém como esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos constitucionais de soberania. Nesta perspectiva, separação ou divisão de poderes significa responsabilidade pelo exercício de um poder. (CANOTILHO, 2003, p.250)

A teoria da separação dos poderes foi inicialmente defendida por Montesquieu em sua obra "O espírito das leis", sendo expressamente manifestada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na França de 1789, nesse sentido, Delmo de Abreu Dallari assevera que "toda sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição" (2007, p.216).

Todavia, para Montesquieu, não bastava somente à existência de três poderes, como definia a teoria de Aristóteles, mas, defendia a existência de autonomia entre tais poderes, sua divisão em órgãos autônomos e independentes.

Com essa visão, a Carta Constitucional de 1988 em seu artigo 2º, consagrou o princípio da separação dos poderes ao determinar: "são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". (NERY, 2006, p.119)

Hely Lopes Meirelles aponta como marco para formação do Direito Administrativo:

O impulso decisivo para a formação do Direito Administrativo foi dado pela teoria da separação dos Poderes desenvolvida por Montesquieu, L'Esprit des Lois, 1748, e acolhida universalmente pelos Estados de Direito. Até então, o absolutismo reinante e o enfeixamento de todos os poderes governamentais nas mãos do Soberano não permitiam o desenvolvimento de quaisquer teorias que visassem a reconhecer direitos aos súditos, em oposição às ordens do Príncipe. Dominava a vontade onipotente do Monarca, cristalizada na máxima romana "quod principi placuit leais habet vigorem", e subseqüentemente na expressão egocentrista de Luís XIV: "L'État c'est moi". Na França, após a Revolução (1789), a tripartição das funções do Estado em executivas, legislativas e judiciais veio ensejar a especialização das atividades do governo e dar independência aos órgãos incumbidos de realizá-las. Daí surgiu a necessidade de julgamento dos atos da Administração ativa, o que inicialmente ficou a cargo dos Parlamentos, mas posteriormente reconheceu-se a conveniência de se desligar as atribuições políticas das judiciais. (MEIRELES, 2004, p. 45).

Referida separação de poderes, consistiam em distribuir as três funções básicas do Estado em três órgãos independentes e autônomos entre si.

Nessa linha, cada órgão deveria desempenhar uma função distinta e, ao mesmo tempo, a atividade de cada qual seria buscar a contenção da atividade do outro, nascendo um sistema de freios e contrapesos.

Acerca de referido sistema, Hamilton Fernando Castardo leciona:

No controle exercido, tem-se a considerar alguns pontos relevantes para melhor se entender a separação dos poderes com a aplicação da teoria dos freios e contrapesos, sempre considerando na atualidade, mesmo que hipoteticamente, um Estado Democrático de Direito, o qual dentre várias acepções de conquistas pela humanidade pressupõe:

- a) este controle deve ser permanentemente, com atividades prévias concomitantes e posteriores aos atos praticados;
- b) transparência por mecanismos que devem estar á disposição de toda a sociedade;
- c) participação efetiva neste controle de todos os órgãos do aparelho do Estado, dos particulares ou conjuntamente, como acontece com o Ministério público de acordo com a forma estabelecida no Brasil;
- d) segundo os controles necessários, se financeiros, orçamentário, jurídico, disciplinar, etc., a atividade de controle deve ser atribuída a um órgão especializado, tendo mister como atividade-fim.(CASTARDO, 2007, p.13).

Ao Poder Legislativo compete precipuamente exercer a função legislativa do Estado, ao Poder Judiciário, a função judicante ao Executivo a função administrativa.

Edson Simões disserta neste sentido:

A divisão de Poderes do Estado, na verdade, constitui um dos princípios basilares do ordenamento constitucional brasileiro. Na Lei Maior de 1988, o princípio da separação dos poderes foi alçado à condição de clausula pétrea tal, como expressamente disposto no artigo 60,§4º, inciso III.

Ao dispor acerca da organização desses Poderes, a Constituição Federal de 1988 determinou que o Poder Legislativo será exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (art. 44)que o Poder Executivo será exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos ministros de Estado (art.76); e que são órgão do Poder Judiciário o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, Eleitoral e Militares e os Tribunais e Juízes do Estados e do Distrito Federal e Territórios (art.92). (SIMÕES, 2008, p.13).

Assim, cresceu a teoria da separação dos poderes como norma constitucional, na finalidade efetiva de produzir a limitação do poder pelo próprio poder. Nesse norte, busca-se a efetivação dos direitos fundamentais nos dizeres de Hamilton Fernando Castado (2007, p.26), “a Constituição é expressão da vontade da

*soberania popular, e a omissão quanto ao controle dos poderes exercidos ofende os mais básicos direitos fundamentais do cidadão”.*

Deste modo, tem-se que a ideia de Estado Democrático de Direito, desde sua origem, é ligada a ideia de controle, posto que, para sua concretização é indispensável a existência de um controle que garanta a submissão e cumprimento da Lei, meio fiscalizador e coativo, que venha de encontro com os anseios da população, um governo para o povo.

## 2.2 CONCEITO DE CONTROLE

A origem do termo controle persegue o desenvolvimento histórico da humanidade, posto que, para governar, há necessidade de controlar a forma com que se aplica o dinheiro do Estado e mais ainda, a forma com que se administra o próprio Estado.

Nas palavras de Eduardo Lobo Botelho Gualazzi (1992, p.24), citando nota do Massimo Severo Giannini, “o controle originou-se, historicamente na Administração fiscal medieval, séculos antes do nascimento da disciplina jurídica de Direito Administrativo, incluída em Paris, no início do século XIX”.

Ainda, em sede de evolução do termo controle, Valmir Campelo assevera:

No Egito, 3.200 anos antes de Cristo, a arrecadação de tributo já era controlada por escribas. O Código de Manu, já trazia normas de administração financeira e de fiscalização para a Índia treze séculos antes de Cristo. Em Atenas, as contas dos administradores públicos eram julgadas por uma corte composta por dez logistas. Em Roma, o Senado, com o apoio dos questores, fiscalizava o uso dos recursos do tesouro. (CAMPELO, 2005, p. 226).

E continua salientando que com o surgimento dos Estados modernos ocorreu significativas mudanças no termo controle:

Apenas em 1866 delineou-se na Inglaterra o embrião de outro modelo de controle da administração que hoje existe no mundo com a criação do Controlador e auditor-Geral que inspirou a instituição nos Estados Unidos, em 1921, do Auditor-Geral e do Escritório Geral de Contabilidade. (CAMPELO, 2005, p. 226).

Na mesma linha, Renato Jorge Brown Ribeiro disserta acerca de referências do termo controle, enquanto função administrativa:

Encontramos o Código Indiano de Manu, o Eclesiastes do rei Salomão, os escritos Romano de Plínio e Cícero.

Ao lermos atentamente o Antigo testamento da Sagrada Escritura, encontramos várias passagens que tratam sobre o cuidado com os bens alheios. (RIBEIRO, 2002, p. 48)

O referido termo possui definição na língua portuguesa desde 1922, tendo como significado “ato, efeito ou poder de controlar; domínio do governo. Fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos.” (FERREIRA, 1999, p.546).

No direito brasileiro, Odete Medauar (1992, p. 109), leciona que o termo controle vem sendo utilizado desde 1941, surgindo pela primeira vez na clássica obra de Miguel Seabra Fagundes, *Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário (1967)*.

Eduardo Lobo Botelho Gualazzi define controle como:

Princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o escopo de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de decisões e atividades materiais de administração. (GUALAZZI, 1992, p. 24).

Igualmente, com base no Estado Democrático de Direito, Hely Lopes Meirelles (2011, p.62), manifesta-se sobre o conceito de controle: “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Deste modo, controle vem a ser um instrumento de fiscalização de condutas, orientação e correção que um poder exerce sobre todos aqueles que em suas atividades venham a gerir dinheiro, bens e valores pertencentes à Coletividade.

Em nossa Carta Constitucional de 1988, o termo controle é utilizado nos artigos 70e 71 (NERY e NERY, 2006, p. 257/258), dos quais é possível precisar a existência de uma fiscalização financeira e orçamentaria, referindo-se ao controle interno e externo da administração pública.

Tem assim, a finalidade de defender o interesse da coletividade, na atividade financeira dos Estados, portanto, a ideia precípua de controle busca defender o princípio da legalidade, definido no artigo 37 caput da Constituição Federal, podendo

ser definido como o poder de fiscalização, orientação e correção de condutas oriundas da administração pública.

O referido controle é exercido pelo Executivo, Legislativo e Judiciário.

Surgindo para tanto, a figura do Tribunal de Contas como órgão de controle, aplicado a todos que venham de forma direta ou indireta administrar dinheiro público.

## 2.3 FORMAS DE CONTROLE

Na busca da análise das formas de controle, é necessário ponderar acerca dos sistemas de controle dos atos administrativos e do modelo existente hoje em nosso ordenamento jurídico, o qual deixou o controle meramente formalista para adotar um controle baseado nos princípios constitucionais e direito fundamentais.

Acerca deste ponto, Hélio Saul Mileski aponta:

Com a evolução do Estado, não foram traçados somente novos parâmetros no relacionamento com a sociedade, posto que, em decorrência desses inovadores fatores de ação do Estado, também foram propiciados avanços para os sistemas de controle, com aprimoramento dos mecanismos de fiscalização e surgimento de novos meios de controle, no sentido de ser dada a transparência necessária aos atos governamentais, de onde defluem o surgimento e o fortalecimento do controle social. Portanto, modernamente, no novo tipo de Estado, um Estado Democrático de Direito e, sobretudo, policrático, o controle social passou a ter importância fundamental para o sistema de fiscalização, que deve ser exercido sobre uma administração imbuída de caráter gerencial. Nesse contexto inovador, o controle social assume aspecto relevante, na medida em que possibilita obtenção de uma maior amplitude ao controle que deve ser exercido sobre a Administração Pública, funcionando como um aliado do Controle Oficial. (...) Transparência, participação popular e controle social estão intimamente interligados e decorrem de um mesmo fator, o Estado moderno, um Estado policrático, que resultou no Estado Democrático de Direito. (...) Nesse contexto, para que haja participação popular, imperiosamente impõe-se a existência de transparência dos atos governamentais. (MILESKI, 2006, p. 86.)

Tem-se deste modo, dois sistemas de controle que podem ser definidos como: controle de caráter consultivo e opinativo e controle coercitivo com poder decisório e jurisdicional dentro da esfera administrativa, conforme leciona Luiz Bernardo Dias Costa:

O primeiro sistema de controle de origem anglo-saxã, denomina-se sistema de controladorias ou sistema de auditorias, este modelo possui como características básicas: o regime de mandato; o controle de caráter

opinativo ou consultivo. Já o segundo sistema de controle de origem romano/germânico, denomina-se sistema dos Tribunais de Contas, este modelo possui como principais características: o processo decisório resolvido por colegiado, poderes jurisdicionais (na instância administrativa), poderes coercitivos, grande grau de autonomia ante os Poderes. (COSTA, 2006, p.42/43).

As formas de controle comportam múltiplas classificações, não havendo consenso na doutrina Pátria acerca de um modelo uníssono. Sendo assim, passa a relatar as classificações de controle quanto a sua forma com base nos modelos lecionados pela doutrina.

A primeira grande divisão existente no que tange o controle da administração pública, refere-se a ser exercido pelo próprio órgão ou por outro órgão fora da administração (independente). O que perfaz o controle interno e o controle externo.

Os artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal estabelecem, nos seus *caputs*, as normas gerais para o controle externo e interno, quanto a fiscalização contábil, financeira etc.

### 2.3.1 Quanto aos órgãos controladores

#### 2.3.1.1 Controle Administrativo

Trata-se de um poder que deve ser exercido pela própria administração. Que pode agir tanto por iniciativa própria – *ex officio* -, quanto por provocação de terceiro, utilizando o direito de petição e reexame dos atos praticados junto à administração.

Decorre do princípio da hierarquia e da autotutela, materializado na súmula nº473 do Supremo Tribunal Federal. A referida autotutela, possui escopo nos princípios da legalidade e supremacia do interesse público sobre o privado.

Maria Sylvania Zanella Di Pietro leciona:

Controle Administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e de mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação. Na esfera Federal, esse controle é denominado supervisão ministerial pelo Decreto-lei 200, de 25.02.1967. (DI PIETRO, 2011, p.737).

Utilizando os institutos da revogação e da anulação, revogam-se os atos inoportunos e inconvenientes com seus efeitos *ex nunc* e anula os atos inválidos e ilegais com seus efeitos *extunc*.

A revogação é ato exclusivo da administração, sendo a anulação passível de apreciação por parte do poder judiciário.

Os instrumentos de controle administrativo estão disposto no artigo 5º XXXIV “a”, da Constituição Federal, na forma de direito de petição.

### 2.3.1.2 Controle Legislativo

Nas palavras de Júlio Cesar Manhães de Araújo:

Controle legislativo é que se configura uma notável característica do arranjo constitucional do controle externo, pois aqui é o parlamento, com aqueles ungidos pela representatividade popular, que vem a exercer o controle sobre a condução do Estado, por parte dos demais Poderes. (ARAUJO, 2005. p. 89)

Desenvolve-se em duas linhas de controle, o político e financeiro.

Quanto ao controle político, este se perfaz na condução dos gastos públicos, na forma de execução dos programas do Governo, na condução geral dos negócios e as projeções e perspectivas políticas governamentais, conforme leciona Evandro Martins Guerra:

Legislativo ou parlamentar, é o controle exercida pelos mandatários do povo e se seccionam em duas subespécies. A primeira, exercida pelos membros do Poder Legislativo, diretamente, mediante seus órgãos (Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal, no âmbito federal, Assembleias Legislativas, nos Estados, e Câmaras de Vereadores Municipais, nos Municípios, bem como por seus órgãos e comissões parlamentares respectivas), chamada de controle político. (GUERRA, 2005, p. 90).

Já no que tange ao controle financeiro ou técnico, este ocorre por meio de órgãos especializados – os Tribunais de Contas -, que vem de encontro com o controle contábil, financeiro e patrimonial de todo o órgão.

Nessa linha Júlio Cesar Manhães de Araújo:

E a técnica, a cargo de um órgão especializado nesse mister, com a competência para valorar aspectos relacionados às questões de natureza

mais precisa e objetivamente mensuráveis da atuação administrativa e que não ficam na dependência de visões de natureza política em sentido estrito. (ARAUJO, 2005, p. 90).

Configura-se, portanto, como uma forma de controle externo, sendo aquele exercido por meio do Poder Legislativo ou Parlamentar, na forma de controle, em relação a atos da Administração Pública, na via política e técnica/financeira.

### 2.3.1.3 Controle Judiciário

O controle judiciário repousa na regra descrita no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal<sup>1</sup>, tendo sua origem no século XVIII na teoria da tripartição dos poderes de Montesquieu.

Sendo, desta forma, o Poder Judiciário indispensável para a manutenção e sucesso do sistema de freios e contrapesos, haja vista, a imposição de limitação aos demais Poderes.

Evandro Martins Guerra define:

Controle judicial é o exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário, alcançando especificadamente a legalidade dos atos administrativos praticados no âmbito do Poder Executivo e na administração dos demais órgãos e entidades do Estado.

Trata-se de fundamento do Estado Democrático de Direito, consubstanciado no sistema de monopólio da jurisdição (art. 5º, XXV, CRFB/88), pelo qual somente o Poder Judiciário aprecia, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça a direito. (GUERRA, 2005, p.92)

Portanto, pode ser definido como o controle de legalidade exercido sobre os atos administrativos do poder Executivo, Legislativo e Judiciário, ressaltado a ausência de apreciação do mérito, por conveniência e oportunidade, limitando-se ao controle jurisdicional, ou seja, ao exame da legalidade do ato.

Por meio deste controle, tenciona-se proteger o interesse público e o próprio patrimônio, buscando na mesma vertente evitar os abusos, na finalidade de resguardar os direitos e garantias constitucionais.

Acerca de referido controle, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, se expressa:

O controle judicial constitui, juntamente com o princípio da legalidade, um dos fundamentos em que repousa o Estado Democrático de Direito. De

---

<sup>1</sup>A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus efeitos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitiriam apreciar e invalidar atos ilícitos por ela praticados. (DI PIETRO, 2011, p. 754)

Para o doutrinador Diogenes Gasparini (2004, p.812) três são os sistemas de controle judicial, “o sistema de administração-juiz, o sistema de jurisdição única e o sistema de jurisdição dual, sendo utilizado na atualidade somente os dois últimos”.

No sistema administração juiz, a função de julgar e administrar eram exercidos pelo mesmo órgão.

Já no sistema de jurisdição única, a função de julgar e administrar são exercidos por órgãos distintos, sendo a decisão definitiva emanada do Poder Judiciário, ao qual, cabe solucionar todos os conflitos, sejam entre particulares ou entre o próprio Estado.

Nesse diapasão Diogenes Gasparini:

As funções de julgar e administrar, no sistema de jurisdição única, também chamado de sistema judiciário ou inglês, em razão de suas origens, são desempenhadas por órgãos distintos, pertencentes a Poderes diversos. Assim, os órgãos do Executivo administram, enquanto os do Judiciário julgam. Por esse sistema, todos os litígios são resolvidos, em caráter definitivo, pelo Judiciário. (GASPARINI, 2004, p. 813).

No sistema de jurisdição dual ou dupla, como o próprio nome se refere, há duas ordens jurisdicionais, uma a cabo do Poder Judiciário e outra a órgão do Poder Executivo. Vigora em referido sistema, o contencioso administrativo, o qual representa uma justiça própria da Administração Pública, fora dos liames do Poder Judiciário, o qual em suas decisões faz coisa julgada.

Sobre o referido sistema, Diogenes Gasparini explica:

Também chamado de sistema de jurisdição dupla, sistema do contencioso administrativo ou sistema francês em razão de sua origem. Tal sistema consagra duas ordens jurisdicionais. Uma dessas ordens cabe ao judiciário, outra a organismos próprios do Executivo, chamado de contencioso administrativo. O contencioso administrativo incumbe-se de conhecer e julgar em caráter definitivo, as lides em que a administração Pública é parte. (GASPARINI, 2004, p. 814).

Ainda sobre o referido controle, discorre acerca de sua origem e vigor, nos termos que segue:

Nasceu na França, e hoje é acolhido na Itália, na Alemanha e no Uruguai, ente outros países. No Brasil, durante o Império, tentou-se sua instituição,

na Constituição de 1967 previu-se um mecanismo com esse nome, mas sem seus principais atributos, que nunca chegou a ser implantado. (GASPARINI, 2004, p. 814).

Em nosso ordenamento jurídico, é adotado o sistema de jurisdição única, por meio do qual o Poder Judiciário detém o domínio acerca da função jurisdicional.

Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p.754) “O Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional, ou seja, o poder de apreciar com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e coletivos”.

#### 2.3.1.4 Controle Social – ouvidorias

Sua origem remonta os movimentos populares e o surgimento dos primeiros sindicatos, associações e organizações não governamentais que buscavam uma atuação paralela ao controle externo então formado pelo Poder Legislativo, Judiciário e Tribuna de Conta.

Sobre a evolução do controle social Evandro Martins Guerra assevera:

A evolução do controle social se deu a partir do primeiro pós-guerra (1914-1918), na Europa e América do Norte, principalmente mediante movimentos populares para que os governos reconhecessem direitos sociais da classe proletária. (GUERRA 2005, p.94)

Dentro dos controles da Administração Pública, o controle social se revela como marca da evolução do Estado Democrático de Direito, pois busca o cidadão para que participe diretamente das decisões do Estado.

Hélio Saul Mileski disserta acerca do controle social:

No moderno Estado Democrático de Direito passou a ser exigida uma transparência dos atos governamentais, com estímulo à participação popular.

Via de consequência, desse fator evolutivo do Estado, terminou originando-se uma expansão dos meios de controle sobre a administração Pública, na medida em que a transparência e a participação popular possibilitaram a criação de um novo tipo de controle, o controle social.

No controle social o cidadão é o meio executor do controle, que pode verificar acompanhar e fiscalizar a regularidade dos atos governamentais. (MILESKI, 2009, p.104).

E inobstante a possibilidade deste controle e, até mesmo a busca teórica de perfazê-lo no mundo jurídico, com a Lei nº 10.257 em seu artigo 43 que impôs a possibilidade do orçamento participativo, ainda sua aplicação é mínima.

No mesmo ponto, a Lei Complementar n. 101/2000, dispõe em seu artigo 48, acerca da transparência pública, todavia, para sua efetiva concretização, se faz necessária uma criação de consciência política.

Se não há efetivação de políticas públicas que visem à formação de cidadãos com visão fiscal e consciência eleitoral, com a finalidade de que possam efetivamente servir como fiscais da Lei, na prática o controle social não será materializado.

### 2.3.2 Quanto ao momento do controle.

Analisa-se o momento temporal no qual se perfaz o controle no âmbito da Administração Pública, a qual, não se limita a um momento único, dividindo em controle prévio, controle concomitante e controle posterior.

#### 2.3.2.1 Controle Prévio.

No que tange ao momento de efetivação, o controle prévio possui a finalidade de evitar a ocorrência do dano, sendo concretizada a fiscalização antes ou *a priori*, na visão de Evandro Martins Guerra (2005, p. 96,), “é o controle exercido antes de ser praticado o ato administrativo, visando prevenir a prática de ato ilegal ou irregularidade, não conveniente para o interesse público”.

Júlio Cesar Manhães Araújo define como:

O controle prévio, preventivo ou a priori é “aquele que antecede à prática do ato, como requisito para sua eficácia”. Tal controle evita à prática de um ato administrativo se revele de consequências funestas para o interesse público, ou seja, ilegal. O direito positivo é prodigo em exemplos de controle. (ARAUJO, 2010, p. 53).

Inúmeras são as previsões constitucionais que buscam estabelecer o controle prévio na finalidade de garantir o cumprimento da legalidade e moralidade dos atos administrativos na execução das atividades públicas que envolvam recursos financeiros, antes que sejam utilizadas pelo erário.

### 2.3.2.2 Controle Concomitante.

Na visão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p.736), “o controle concomitante como o próprio nome diz, acompanha a atuação administrativa no momento mesmo em que ela se verifica”.

Com efeito, este controle ocorre à medida em que os atos administrativos vão sendo desenvolvidos, buscando a correção durante o processo.

Como exemplo, cita Hely Lopes Meirelles, (2004, p. 716) a “realização de auditoria durante a execução do orçamento, o seguimento de um concurso pela corregedoria competente, à fiscalização de um contrato em andamento”.

Sua finalidade reside na possibilidade de cobrar os cumprimentos dos preceitos legais estabelecidos para o ato durante sua execução, evitando gastos desnecessários com invalidação do ato.

### 2.3.2.3 Controle Posterior.

Reside na forma de controle que somente se efetiva após a ocorrência do ato administrativo, buscando a avaliação do resultado que ocorre por meio de aprovação ou homologação.

Para Hely Lopes Meirelles, (2004, p. 716), é o que se efetiva após a conclusão do ato controlado, visando a corrigir lhe eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia. Exemplos à homologação do julgamento de uma concorrência.

Vários são os exemplos relatados pela doutrina, e dispostos no ordenamento jurídico, que representam o controle posterior. Júlio Cesar Manhães Araújo (2010, p. 59,) salienta ainda como exemplo de controle *a posteriori*, aquele exercido pelo Tribunal de Contas.

O referido controle se perfaz quando exerce o exame da legalidade dos atos de admissão e de aposentadoria para fins de registro, no que tange à legalidade dos atos, e ainda o exame das tomadas e prestações de contas dos gestores de recursos públicos.

### 2.3.3 Quanto à extensão.

#### 2.3.3.1 Controle de Legalidade.

Trata-se de controle que deve ser exercido pelo Executivo, Legislativo, Judiciário, e Tribunal de Contas, tendo por base o princípio da legalidade, no qual o administrador somente pode realizar aquilo que expressamente a lei autoriza.

Para Hélio Saul Mileski:

O controle de legalidade decorre da obrigatoriedade e cumprimento do princípio constitucional da legalidade dirigido à Administração Pública, sendo este específico do Estado de Direito, e, no dizer de Celso Antônio, o princípio basilar do regime jurídico – administrativo: ‘é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria’. (MILESKI, 2009, p. 146).

De acordo com Evandro Martins Guerra (2005, p. 97), o controle da legalidade, “trata-se de controle básico, formal. No caso das despesas públicas, o controle irá comprovar se o ato praticado encontra guarida na lei orçamentária, isto é se existe dotação fixada”.

Portanto, possui como objetivo, analisar a adequação dos atos administrativos, as normas e princípios que o regem, referindo-se à análise nas palavras de Hely Lopes Meirelles, se orienta nos seguintes termos:

O controle de legalidade ou de legitimidade tanto pode ser exercido pela Administração, quanto pelo Legislativo ou pelo Judiciário, com a única diferença de que o Executivo o exercita de ofício e mediante provocação recursal ou representação administrativa, ao passo que o Legislativo só efetiva nos casos expressos na Constituição, e o Judiciário através de ação adequado. (MEIRELES, 2004 p. 717).

Por derradeiro, este controle quando eivado de ilegalidade ou ainda ilegitimidade, só pode ser anulado e não revogado.

#### 2.3.3.2 Controle de Mérito.

Conforme leciona Evandro Martins Guerra, (2005, p. 99) “é o controle determinado a investigar a atividade administrativa e o resultado alcançado pelo ato praticado de acordo com a conveniência e oportunidade da administração”.

O controle em tela busca desempenhar com primazia o princípio da eficiência, trazendo a baila o efetivo controle ao cumprimento das necessidades públicas, ou seja, o resultado de acordo com as metas do Estado, o melhor serviço com o menor ônus.

É oportuno destacar que o controle do mérito administrativo, por refletir exercício de oportunidade e conveniência da administração, somente pode ser efetivado pelo Executivo, salvo nos casos constitucionais.

Nesse diapasão Hely Lopes Meirelles salienta:

A verificação da eficiência e do resultado é de caráter eminentemente técnico, vinculada a critérios científicos, ao passo que o juízo de conveniência ou oportunidade é fundamentalmente político-administrativo e discricionário, razão pela qual o controle daquelas condições (conveniência e oportunidade) é privativo das Chefias do Executivo e, nos casos constitucionais, por órgãos do Legislativo em funções político-administrativas. (MEIRELES, 2004 p. 717).

Aponta, Luiz Bernardo Dias Costas sobre a questão, que o controle de mérito visa avaliar o resultado da ação administrativa na consecução dos fins do Estado, buscando aquilatar a eficiência, a eficácia e a economicidade.

#### 2.3.4 Controle Interno.

Verifica-se a existência de controle interno quando o exercício é realizado por órgão dependente da própria administração que prolatou o ato passível de fiscalização. Ou seja, o controle ocorre no âmbito da administração, *interna corporis*.

Nos dizeres de José Afonso da Silva:

O controle interno é administrativo. É exercido sobre o funcionário encarregado de executar os programas orçamentários e da aplicação do dinheiro público, por seus superiores hierárquicos: ministros, diretores, chefes de divisão etc. (SILVA, 2004, p.123).

Ainda quanto ao conceito de controle interno, Marçal Justen Filho (2005, p. 740), pontua que “é a verificação, desenvolvida no âmbito do próprio poder, da legalidade e da oportunidade dos atos administrativo produzidos pelos seus órgãos e autoridades”.

Para alguns doutrinadores, o referido controle é denominado autocontrole ou controle administrativo, conforme leciona Evandro Martins Guerra (2005, p.93), o qual deve ser desempenhado nas três esferas de governo, Executivo, Legislativo e Judiciário, no que reportam seus atos de natureza administrativa.

Lincoln Magalhães da Rocha assevera:

Controle interno é todo aquele realizado por entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agente se considerado interno, como interno também será o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem. (ROCHA, 2005, p. 192)

Na guisa da efetividade do controle interno, o Supremo Tribunal Federal editou as Sumulas 346<sup>2</sup> e 473<sup>3</sup>, com a finalidade de que seja comprovada a legalidade e os resultados positivos para a sociedade dos atos emanados da administração, sejam estes financeiros ou políticos.

Portanto, nos dizeres de Júlio Cesar Manhães de Araújo (2010, p. 84), acerca do controle, dispõe que “trata-se de um controle orgânico, feito por órgão que convivem no mesmo ambiente, muito embora sejam superiores hierárquicos a outros, mas seja também órgão de administração ativa”.

Refere-se, portanto, àquele controle de atos efetivado no âmbito da própria administração, na finalidade de cumprir com as determinações Constitucionais.

### 2.3.5 Controle Externo.

Trata-se de uma espécie de controle exercido por órgão análogo a administração responsável pelo ato controlado, a exemplo, o controle exercido pelo Poder Legislativo no que tange a apreciação das contas do Poder Executivo e pelo Tribunal de Contas.

A respeito disso Flávio Regis Xavier de Moura Castro:

<sup>2</sup>STF Súmula nº 346 - A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

<sup>3</sup>STF Súmula nº 473 - 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 judicial.

Já o controle externo, segundo definição do glossário elaborado em conjunto pelo Tribunal de Contas de Portugal e pelo Tribunal de Contas da União (Brasil), é entendido como a fiscalização realizada por um organismo externo, independente da entidade fiscalizada. Eis, portanto, a marca fundamental dos órgãos de controle externo: a independência. (CASTRO, 2002. Acesso 12/04/2012)

Assim, pode ser considerado um controle *externo corporis*, posto que, exercido por órgão estranho a administração.

Robertônio Pessoa conceitua controle externo como:

É o desempenhado por órgão e instituições situadas fora do Poder Executivo, e até mesmo por cidadãos, grupos e associações integrantes da sociedade civil. Entre os principais órgãos responsáveis pelo controle externo destacam-se: O Poder Legislativo, o Poder Judiciário, O tribunal de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, onde estiver o Ministério Público Federal e Estadual. Em sintonia com os princípios da democracia participativa, e não apenas representativa, e da cidadania. (PESSOA, 2000, p. 463)

Por tratar-se de controle oriundo de fora da própria administração, que terá seu ato administrativo fiscalizado, o controle externo comporta classificação atinente aos órgãos que exercem efetivamente o controle, sendo estes: o Legislativo o Judiciário e o Tribunal de Contas.

Neste diapasão, Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 884), aponta à referida classificação: “O controle externo compreende (I) o controle parlamentar direto, (II) o controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Legislativo nessa matéria) e (III) o controle jurisdicional”.

Sendo a referida classificação analisada no tópico seguinte quanto aos órgãos controladores.

Ressalta, todavia, a possibilidade do controle externo por parte da própria sociedade (controle social), através de ações populares, denúncia e demais remédios constitucionais.

Leciona Renato Jorge Brown Ribeiro:

No caso brasileiro, o controle externo dos atos da administração pode ser efetuado pelo Poder legislativo com auxiliar dos Tribunais de Contas ou pelo Poder Judiciário, motivado pelo Ministério Público ou por ações populares. (RIBEIRO, 2002, p. 14).

Nos termos do artigo 70 da Constituição Federal o controle externo está sob a responsabilidade do poder Legislativo, contudo, como assevera Luiz Bernardo Dias

Costas (2006, p.56), “a sua execução é destinada a um órgão que possui plena autonomia e independência de atuação sobre os três poderes do Estado, realizando a fiscalização com competências próprias, exclusivas e indelegáveis”, concluindo assim, que este órgão é considerado o próprio Tribunal de Contas.

Nas palavras de Edna Delmondes, conceitua-se o controle do Tribunal de Contas como sendo:

É aquele utilizado para verificar se as ações estatais foram e estão sendo executadas conforme normas e padrões técnicos e jurídicos preestabelecidos, com o objetivo de implementar as políticas públicas definidas pelo parlamento, dadas a legitimidade que lhe é conferida pela aprovação popular. O controle exercido pelo Tribunal de Contas é permanente e tem como objetivo auxiliar o parlamento, sendo a sua expressão máxima o relatório e o parecer prévio sobre as contas governamentais. (DELMONDES, 2007, p.21).

Neste desenvolver, passa a analisar a origem e evolução histórica do Tribunal de Contas, quanto órgão controlador da Administração Pública, nenhum estudo fica completo sem observar a evolução histórica do que se pretende pesquisar.

Neste diapasão, cumpre observar que a fiscalização externa do Poder Público não é novidade da era moderna dos Estados, sendo que, há registros de controle da administração pública desde a antiguidade.

A necessidade de controle dos gastos públicos acompanha a própria evolução do ser humano, os primeiros clãs familiares passam a grupos sociais primitivos que subsistem com a prática do escambo.

Surge, num segundo momento, o mercado que busca regularizar estas relações de trocas de mercadorias que obrigam o surgimento dos governos para mediar as relações entre os diversos mercados, impondo regras e limites como garantia à comunidade e ao próprio mercado.

Em decorrência da formação dos governos, veio a necessidade de que parte dos proventos da comunidade se dirigisse aos governos para seu próprio sustento. Sustento da administração dos mercados e da comunidade.

Após, surgiu à necessidade de criar mecanismos de fiscalização e controle dos atos dos governos e das despesas por eles efetuadas, sendo variável o grau de intensidade em tempos diferentes pelos diversos povos.

Com efeito, a atual disposição do controle externo encontra respaldo na própria necessidade da formação do conceito do Estado moderno, observando-se a

existência de três modelos precursores do Tribunal de Contas: o italiano, o francês e o belga.

No Brasil, após a Proclamação da República, por influência direta de Rui Barbosa, adota-se o sistema belga.

Os muitos momentos históricos acerca do controle externo da administração, tanto em âmbito nacional quanto internacional, faz com que seja dividido pelos momentos históricos da própria evolução da sociedade, os quais passam a elencar, na finalidade de introdução histórica a criação e desenvolvimento do Tribunal de Contas, até sua estrutura atual.

## 2.4 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Observa-se a primeira aparição de sistemática de controle da administração pública no antigo Egito.

Prementes da necessidade de policiar a arrecadação, cria-se mecanismos de fiscalização através de escribas.

O controle, enquanto função administrativa, guarda suas origens desde a criação dos primeiros Estados, já havendo registros da existência de controle e fiscalização desde a unificação dos dois Egitos, no reino de Menés I (3.200 a.C.), por meio da instituição de um sistema de controle da arrecadação rigoroso, exercido por um estamento burocrático poderoso (os escribas). (RIBEIRO, 2002, p. 47).

Verifica-se também a menção no Código Indiano de Manu, na China pós Confúcio e Império Romano, de mecanismos de se arrecadação, fiscalização e de condutas da própria administração dos valores públicos.

O Código de Manu, na Índia, já trazia normas de administração financeira, de fiscalização e regulamentação da coleta de rendas públicas, 1.300 anos antes de Cristo. Na China, de acordo com o pensamento político decorrente de Confúcio, a administração financeira e as demais atividades do Estado deveriam ser efetivadas em benefício do povo, dessarte, as rendas públicas não podiam ser consideradas bens de uso privativo dos reis, como também estavam submetidas a uma rigorosa fiscalização para não sofrerem desvios, desgastes prejudiciais ao povo. ... Em Roma, o Senado, com auxílio dos questores, fiscalizava a utilização dos recursos do Tesouro. (COSTA, 2006, p.21).

Relevante contribuição, advém nas cidades-estados gregas, em especial Atenas, donde fora criado sistema de fiscalização e aprovação das contas públicas,

sendo por muitos autores, considerado o efetivo início dos Tribunais de Contas. Sobre esta passagem histórica:

Na Grécia, com os denominados legisperitos, surgiria o embrião dos atuais Tribunais de Contas. Em Atenas, em especial, as contas dos administradores públicos eram julgadas por uma corte composta de dez lojistas, que eram escolhidos pelo povo, com jurisdição sobre todos que atuavam em funções administrativas. (COSTA, 2006, p.21).

Diversas categorias de agentes públicos se submetiam a apreciação da corte, desde senadores a sacerdotes:

Anualmente em Atenas, eram eleitos dez tesoureiros – os *hellenotamiai* – pela assembleia popular, encarregada de fiscalizar as contas públicas. Perante ela compareciam arcontes, senadores, embaixadores, sacerdotes, comandantes de galeras, a fim de prestarem contas do dinheiro recebido e gasto, justificando suas despesas. (FÉDER, 1997, p. 05).

A Corte de Atenas era composta por dez tesoureiros eleitos anualmente entre os comerciantes locais para fiscalização e apuração das contas. Para dar publicidade, eram gravadas em pedras, sendo inclusive, relatado a existência destes artefatos arqueológicos em museus.

Anualmente, eram eleitos dez tesoureiros da deusa Atenas, perante os quais todos quantos exerciam parcela de administração deveriam não só justificar os atos de sua gestão como prestar contas dos dinheiros recebidos. Na mesma linha, a publicidade das contas sujeitas à aprovação da assembleia era regra. Gravava-se em pedra para permitir um exame perene dos cidadãos... no museu Britânico, em Londres, encontra-se ainda conservado um desses exemplares. Possuir boas finanças já era um anseio da Grécia antiga. (SILVA, 1999, p.21).

Como a era feudal foi marcada pelo enfraquecimento total do Estado com a queda do Império Romano e a formação de núcleos – feudos, as necessidades de controle administrativo reduziram drasticamente. Apenas com o retorno gradativo do poder as monarquias que se viu a necessidade de mecanismos de controle administrativo.

A necessidade de entidades de controle administrativo mais eficazes ficavam evidentes na medida em que os estados cresciam de tamanho e importância: no reinado de São Luís (Luís IX), na França, instituiu-se as primeiras Chambres de Comptes, que sentenciaram vários fraudadores do Tesouro Real à morte; na Península Ibérica, a partir do século XII e por todo o período medieval, surgiram assembleias políticas de nobres que

desempenharam funções de controle de finanças públicas; em Portugal em 1419, o controle financeiro ganha independência administrativa com a criação do Regimento dos Contos. (RIBEIRO, 2002, p. 49).

Nos países de origem anglo-saxã, também se verifica a existência de cortes para controle das finanças, sendo que, na Inglaterra já existia um Tribunal Financeiro formado por barões feudais que zelavam pelas questões contábeis e financeiras.

Mesmo antes da Magna Carta de 1215, já existia um Tribunal de Justiça Financeiro (*exchequer*), composto por barões feudais (*Barons of Exchequer*), que tinha por atribuições tratar as questões contábeis e financeiras do governo, distinguindo-as das questões judiciais comuns, representando, junto com as Chambres de Comptes, os antecessores dos Tribunais de Contas modernos. (RIBEIRO, 2002, p. 49).

Portugal historicamente também contribuiu com a criação do Tribunal de Contas, mormente ao fato de que havia instituído a casa de contos em sua monarquia. Tinha finalidade tipicamente jurisdicional aplicando a caso concreto a lei abstrata, no escopo de mediar conflitos de interesses.

Em Portugal funcionou a chamada 'Casa dos Contos', uma das mais antigas instituições do gênero que existiram no mundo, tendo sido possivelmente fundada pelo Rei D. Dinis no final do século XIII, e cujo primeiro regimento foi aprovado em 1389 por D. João I. (GUERRA, 2005, p. 157).

Posteriormente, o rei D. José I, criou outra instituição fiscalizadora, conhecida como Erário Régio, sendo que, apenas nos idos de 1800, nasceu um controle externo e independente em Portugal.

Nesse processo evolutivo, pode ainda ser destacada a existência, em Portugal, do Erário Régio, criado em 22 de dezembro de 1761, no reinado de D. José I, órgão situado dentro da própria estrutura de poder fiscalizadora, sendo ambas as funções atribuídas ao mesmo titular. Somente em 1849 a situação foi alterada com a criação do Tribunal de Contas, ato que marca o nascimento do controle externo e independente em Portugal. (GUERRA, 2005, p. 157-158).

Com o poder concentrado nas mãos dos grandes monarcas e o início da instalação das novas formas de Estado, exigiu-se a criação de mecanismos de controle administrativo que estivessem aptos com as novas realidades e estruturação dos estados, neste momento, começaram a ser desenvolvidos Tribunais de Contas em praticamente todos os países.

O Império Austríaco funda, em 1661, a sua Câmara de Contas, com amplos poderes de fiscalização no âmbito da administração; em 1714, Frederico I, da Prússia, estabelece igual instituição nos seus domínios; em 1767, o Rei da Espanha (Carlos III) transplanta para os seus domínios no ultramar o Tribunal Maior de Contas (sito em Bueno Aires) com três outros Tribunais Contadores (criados anteriormente) sob sua jurisdição (Reyes, Santa Fé e Cidade do México) (RIBEIRO, 2002, p. 49-50).

Grande marco histórico e, conseqüentemente, ao controle externo, trata-se do surgimento do parlamentarismo inglês, da independência americana e da revolução francesa, antecessores da criação dos novos estados, “importante modernização se deu com a edição do Estatuto do Tribunal de Contas aprovado por Napoleão, em 1805”. (GUERRA, 2005, p. 157).

A expansão dos ideais Revolucionários por Napoleão e as revoluções de 1848 levaram a estruturação de cortes de contas sob esse novo em diversas partes da Europa, que, além das tradicionais atribuições relativas aos atos dos agentes administrativos, passavam a exercer um controle sobre os agentes políticos, iniciando o rompimento com o passado patrimonialista histórico. (RIBEIRO, 2002, p. 50).

Após a revolução francesa e a criação do Tribunal de Contas na França em 1807, os demais países europeus passaram a sedimentar a criação de suas controladorias, sendo que, a Inglaterra permaneceu com sua cultura de forte parlamento.

No Piemonte, em 1862, foi instituída a *Regia Corti dei Conti*; a Bélgica, em 1831, instituiu seu Tribunal, sob a influência do Holandês (1820); em 1874 a Alemanha unificada transforma sua Câmara de Contas em Tribunal de Contas do Império Alemão. (RIBEIRO, 2002, p.50-51).

Hodiernamente, os Tribunais de Contas são espelhos dos primeiros e principais Tribunais desenvolvidos o francês, o italiano e o belga.

#### 2.4.1 Modelo Francês

O controle de contas na França remonta historicamente, da existência de uma grande desconfiança do povo com o judiciário e com os administradores, que culminou com a Revolução Francesa.

Tanto que, Montesquieu apresenta a tripartição dos poderes afastando o Judiciário francês, tido como resistente às mudanças do poder administrativo.

Conforme estabelece o artigo 47 da constituição francesa de 1958, a *Cour des Comptes* é considerada como instituição assistente do parlamento.

Com efeito, o sistema francês é um sistema jurisdicional, estruturado com base numa Corte de Contas (ou Câmara de Contas), tribunal independente de grande prestígio, com funções de caráter jurisdicional, mas isso não significa a inexistência de um controle interno dos órgãos administrativos e de outro, final, realizado pelo parlamento. (ARAÚJO, 2010, p. 102).

A atual corte de contas, conforme já mencionado, foi instituída por Napoleão, funcionando com estrutura cameral, com órgãos deliberativos e jurisdicionais.

A corte é dividida em Câmaras, atualmente Sete Câmaras, compostas de Primeiro Presidente, de Presidentes de Câmaras, de Conselheiros-Mestres, de Conselheiros Referendários e de Auditores, dispondo todos das prerrogativas de magistrados. (ARAÚJO, 2010, p. 103).

A sua principal característica decorre de sua atividade de fiscalização, que se divide em administrativa (sobre aqueles que criam as despesas) e jurisdicional (sobre aqueles que quitam as despesas). Como indica Luiz Manoel Gomes Junior: “no sistema francês, há o ordenador ou autorizador da despesa (*ordonnateurs*) e o contador (*comptables*) que efetua o pagamento, controlando a autuação daquele” (2003, p. 16).

As administrativas incidem sobre os ordenadores da despesa, ou seja: sobre aqueles que mandam onerar a Fazenda, no sentido de vinculá-la a uma determinada obrigação, notadamente de índole financeira, ao passo que a jurisdicional incide sobre os contadores, que são aqueles que levam os pagamentos a efeito. (ARAÚJO, 2010, p. 103).

O controle é efetuado a posteriori, limitando-se a *cour des comptes* a testar a ocorrência, comunicando o fato ao parlamento para a apuração das responsabilidades (SANTOS, 2001, p. 56).

#### 2.4.2 Modelo Italiano

Logo após a unificação do Reino italiano em 1862, surge a *corte dei conti*, que se tem considerado, juntamente com o modelo francês, uma das mais antigas

instituições do gênero. A corte de contas italiana se caracteriza por ter três espécies de funções: a função de controle, a função jurisdicional e a função administrativa.

Segundo a Constituição italiana, a Corte de Contas exerce jurisdição sobre matérias de contabilidade pública ou em outras especificadas por lei, sendo a conceituação de contabilidade pública expandida para todas as relações, inclusive aquelas de responsabilidade por danos na relação interna e patrimonial desenvolvida pela Administração do Estado ou de qualquer outro ente público, com exceção dos entes públicos autônomos. (ARAÚJO, 2010, p. 106).

Ou seja, o Tribunal de Contas italiano atua de duas formas: o controle preventivo sobre a execução orçamentária e o controle a *posteriori*, no que diz respeito às contas do exercício financeiro findo.

O modelo italiano se caracteriza pelo fato de que em função das próprias competências recebidas da Constituição italiana, pode impor veto prévio à execução da despesa, o que acarreta a proibição (no caso de veto absoluto) ou a suspensão (no caso veto relativo) do ato submetido ao controle, muito embora passível de recurso de cassação conforme art. III da Constituição italiana. (ARAÚJO, 2010, p. 106).

Pode-se dizer que, o modelo italiano tem como particularidade o controle exercido a priori, examinando-se a legalidade dos atos da despesa, podendo ser utilizado o veto absoluto, que, por vezes, anula a iniciativa do Governo, em face da irrecorribilidade de suas decisões.

### 2.4.3 Modelo Belga

A formação da Bélgica sofre importante influência da França e do domínio holandês, o que reflete diretamente na formação do Tribunal de contas belga.

É de se registrar que o modelo belga inovou significativamente o sistema de fiscalização jurisdicional, porquanto sua Lei orgânica, datada de 21.06.1820 estabelecia uma regra condicionante da regularidade da despesa. (ARAÚJO, 2010, p. 104).

O modelo belga se caracteriza pelo controle prévio das contas públicas, sendo suas decisões, de ordem administrativa e judicial, passíveis de revisão apenas pela Corte de Cassação, e somente excepcionalmente (ARAÚJO, 2010, p. 104).

O modelo belga de Tribunal de Contas se caracteriza por ser um tipo que prestigia a fiscalização preventiva, com veto limitado à execução da despesa. Assim, ainda que haja reprovação por parte do Tribunal com relação a determinado gasto, essa impugnação não é obstativa absoluta da prática do ato que pode vir a ser praticado pela autoridade interessada, sob sua conta e risco.

Nesse caso, o Tribunal deve comunicar o fato ao Parlamento, para a adoção das providências que entender cabíveis. Do contrário seu veto seria totalmente inútil e fora de propósito, em nada contribuindo para a efetivação do controle. (ARAÚJO, 2010, p. 105).

Na sistemática belga, o controle é prévio com veto relativo e registro sob protesto.

Apresenta características vantajosas dos franceses e dos italianos, mormente ao fato de que o controle é realizado previamente, impedindo os efeitos de atos lesivos ao Erário, sem a severidade do veto absoluto.

## 2.5 A EVOLUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

No Brasil desde o período colonial, a instalação de um modelo de controle foi objeto de preocupação dos governantes. A primeira observação de controle existente era mercantil, acerca dos metais explorados na colônia e enviados a corte em Portugal.

Nesse quadrante histórico, o controle se submetia a uma lógica mercantilista/metalista, no sentido de que a maior preocupação de Portugal era a de maximizar a arrecadação e minimizar o dispêndio com a administração da então colônia.

A isso alinha-se a peculiar situação econômica de Portugal, que pouco tinha a oferecer nas trocas implementadas com a colônia, tanto assim que D. José IV afirmava que o Brasil deveria ser a vaca leiteira do Reino. (ARAÚJO, 2010, p. 119).

Cumprir observar que como a colônia não era independente, regia-se pelas instituições existentes na Coroa, passando das ordenações do Reino de Portugal (Afonsinas, Manuelinas e Filipinas) até a independência do Brasil em 1822.

Com a proclamação da Independência, o Brasil passa a editar suas próprias legislações e, principalmente, suas constituições.

### 2.5.1 Tribunal de Contas na Constituição de 1824

A constituição de 1824 foi a primeira constituição brasileira, editada após a Independência em 1822.

O Tesouro Nacional, tido como embrião que derivaria na criação de um Tribunal De Contas, compunha órgão da estrutura do Ministério da Fazenda conforme previsto no capítulo III (Da Fazenda Nacional), do Título 7º (Da Administração e Economia das Províncias), artigos 170 a 172.

Apesar do exame previsto na Carta não se revestir do caráter de julgamento da gestão, prestando-se somente a oferecer um quadro comparativo da receita e da despesa, a instituição daquele tribunal viria a ser, de fato, uma espécie de ponto de partida para a criação do Tribunal de Contas... (SILVA, 1998, p. 27)

Ainda no primeiro reinado, alguns idealizadores do Tribunal de Contas apresentaram ao Senado um projeto de lei para sua instituição, contudo, isso não ocorreria no período imperial.

### 2.5.2 Tribunal de Contas na Constituição de 1891

No ano de 1891, foi promulgada a primeira Constituição do Período Republicano e mais de cinquenta anos de discussão acerca da criação ou não de um Tribunal de Contas termina.

Assim, em 07.11.1890, o Marechal Deodoro da Fonseca, Presidente da República, juntamente com seu Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, instituíram o Tribunal de Contas, pelo Decreto 966-A. competindo à Corte a análise mensal do movimento de receitas e despesas, conferindo o resultado encaminhado pelo *Thesouro*, e informando ao Legislativo, além de julgar as contas dos responsáveis, condenado os responsáveis ou dando-lhes quitação, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia. (ARAÚJO, 2010, p. 124).

Sob influência direta de Rui Barbosa, cria-se o Tribunal de Contas no Brasil, espelhado no modelo do Tribunal de Contas Belga, sendo erigido a categoria de Instituição Constitucional prevista no artigo 89 Constituição.

O Tribunal de contas tinha competência para exame, revisão e julgamento de todos os atos relativos às receitas e despesas da União. Cumpre frisar que apenas

em 1893, através de Serzedello Correa, Ministro da Fazenda do Marechal Floriano Peixoto que efetivamente instalou-se o Tribunal de Contas.

É oportuno observar a passagem histórica onde o Presidente Marechal Floriano Peixoto, determinou ao Ministro da Viação que nomeasse o irmão do ex-presidente Deodoro da Fonseca como servidor público, o Tribunal de Contas negou registro à admissão.

Floriano não aceitou e convidou para uma reunião o Ministro da Fazenda, Tenente-Coronel Innocêncio Serzedello Corrêa, perguntando-lhe se havia no país que mandasse mais do que ele. Serzedello respondeu: 'Não. Superior a V. Exa., não. Quando V. Exa. está dentro da lei e da Constituição o Tribunal cumpre as suas ordens. Quando V. Exa. está fora da lei e da Constituição, o Tribunal lhe é superior. Reformá-lo não podemos. O meu colega não podia criar lugar para dar a Pedro Paulino. Só o Congresso poderia fazê-lo. Portanto, o que realizou foi ilegal' (SANTOS, 2000, p. 166).

Após o incidente, o presidente Floriano, mudou o sistema do Tribunal de Contas quanto ao veto absoluto, determinando o registro sob protesto. Não concordando, o Ministro da Fazenda, Serzedello pediu exoneração do cargo.

### 2.5.3 Tribunal de Contas na Constituição de 1934

Com a revolução de 1930, o executivo passa a legislar por decretos esvaziando as atribuições do Tribunal de Contas, sendo oportuno destacar que, em 1931 as contas passaram a ser levadas ao Tribunal a *posteriori* o que causou mudança no momento da efetivação do controle.

Em 1934 é editada a Constituição da era Vargas, que no Título I (Da Organização Federal), Capítulo VI (Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais), Seção II (Do Tribunal de Contas), dos artigos 99 a 102, dispunha sobre o Tribunal de Contas.

Constituição que tange sua análise. Após a Constituição, retorna o registro a *priori* das contas, conforme estipulado no §1º do artigo 101 da Constituição. Para tanto, os registros eram levados a efeito através de duas modalidades, uma de caráter absoluto e outro de caráter relativo. A falta de recursos orçamentários ou seu errôneo enquadramento, caracterizava impedimento absoluto para registro.

#### 2.5.4 Tribunal de Contas na Constituição de 1937

A Constituição de 1937, conhecida como “a Polaca” em decorrência dos avanços comunistas na Europa e a similaridade com a carta da Polônia, marca a ditadura de Getúlio Vargas, o fechamento do Congresso Nacional e o início do período histórico chamado de “Estado Novo -Constituição.”

Mesmo não sendo órgão integrante, o Tribunal de Contas foi inserido no capítulo referente ao Poder Judiciário, no artigo 114.

Sob a égide da Constituição de 1937, fora publicado o Dec.-Lei 426, de 12.05.1938, alterado pelo Dec.-lei 475, de 08 de junho, instituindo a Lei Orgânica do Tribunal de Contas. (ARAÚJO, 2010, p. 130).

A Constituição de 1937 retira a parte sobre a exigência de parecer prévio das contas do Presidente da República, criando o “parecer-relatório” elaborado para avaliar as contas presidenciais.

#### 2.5.5 Tribunal de Contas na Constituição de 1946

Na Constituição Democrática de 1946 se dá o primeiro passo para a aproximação do Tribunal de Contas do Poder Legislativo.

Incluindo entre suas competências, julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, além da legalidade dos contratos administrativos.

A previsão constitucional do Tribunal de Contas em 1946 encontrava-se no Título I (da Organização Federal), Capítulo II (Do Poder Legislativo), Seção VI (Do Orçamento), nos artigos 76 e 77, sustenta

A concepção de que o Tribunal de Contas passa a auxiliar o Legislativo encontra presença além do texto constitucional na Lei Orgânica do Tribunal de Contas editada em 1949.

#### 2.5.6 Tribunal de Contas na Constituição de 1967

A Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional I de 1969, apresenta o Tribunal de Contas no artigo 70, retira o exame e julgamento prévio dos contratos

geradores de despesas e o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, dando início à era da ditadura militar a partir do golpe de 1964.

A grande novidade decorre da Emenda Constitucional I de 1969, que autoriza a criação dos Tribunais de Contas nos estados.

### 2.5.7 Tribunal de Contas na Constituição de 1988

A Constituição Cidadã de 1988 encerra o período ditatorial no país iniciando a nova era democrática vivida até os dias atuais, também é o texto que dá a maior competência de fiscalização ao Tribunal de Contas.

Além das funções que já possuía nas sistemáticas constitucionais pretéritas, foi ungido de poderes para, auxiliando o Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. (ARAÚJO, 2010, p. 133).

Também no que diz respeito às pessoas que podem ser submetidas à jurisdição do Tribunal de Contas, a Constituição Federal aumenta o rol, fazendo com que toda pessoa que administre recursos públicos ou lhe seja destinatária deva prestar suas contas ao controle externo do Tribunal.

A Constituição deu poderes muito interessantes ao prever a submissão ao Tribunal de toda e qualquer pessoa que administre, guarde, utilize bens ou valores públicos, submetendo à jurisdição do julgamento administrativo vários agentes que antes se esquivavam do seu julgamento (toda a Administração Indireta, recebedores de recursos de convênios, representantes de entidades públicas, etc). (RIBEIRO, 2002, p. 68).

O Tribunal de Contas está disposto a partir do artigo 70 ao artigo 75, sendo alvo de duas Emendas Constitucionais (art. 70, parágrafo único pela EC nº 19/98 e art. 73, §3º, pela EC nº 20/98), determinando que a fiscalização financeira e orçamentária possa ser efetivada *a priori*, concomitantemente ou *a posteriori*, sem que se verifique qualquer prejuízo à efetivação de suas funções, seja em qualquer fase.

### 3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORIENTADORES DO TRIBUNAL DE CONTAS

#### 3.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E O CONTROLE JURISDICIONAL

A base do controle jurisdicional possui escólio em dois princípios basilares, o da separação dos poderes e o da inafastabilidade da tutela jurisdicional.

Para tanto, deve primeiramente em uma forma de equilíbrio, verificar se há hipóteses nas quais a conduta da Administração Pública, venha a ocasionar lesão ou ameaça de lesão a direito de terceiro, em contrapartida se ocorre intromissão desnecessária do Poder Judiciário no âmbito da Administração.

Na visão de Germana de Oliveira Moraes:

A separação dos poderes constitui “elemento essencial para a realização do constitucionalismo democrática, pois, a democracia é princípio informador do Estado e da sociedade e legitima o exercício do poder Político controlado mediante controle do povo”. (MORAES, 2001, p.111)

Quanto ao princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, Germana de Oliveira Moraes (2001, p.107) assevera que este “constitui fundamento da possibilidade de controle jurisdicional dos atos administrativos exteriorizando em função da atividade administrativa não vinculada”.

O presente trabalho busca a análise dos princípios no âmbito da administração pública, com foco especial aos que orientam a atuação do Tribunal de Contas enquanto órgão externo controlador, posto que, seja utilizado como fonte de fundamentação de julgados. Nosso sistema normativo é formado por princípios e normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais.

Princípios nas palavras de Nelson Nery Junior (2010, p. 25), citando Roberto Alexy: “são normas que ordenam que algo seja reorganizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Assim, os princípios são mandamentos de otimização”.

Os princípios constitucionais são a expressão de valores éticos, sociais políticos e jurídicos, sendo elevados ao grau de norma jurídica, conforme assevera

Paulo Bonavides (2011, p. 290): “posto no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos, sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento”. São *normas das normas*, vetores que devem direcionar a elaboração e a extensão e aplicação das normas jurídicas, possibilitando integração do Direito com a norma jurídica.

Como doutrina Canotilho:

Em virtude da sua referência a valores ou proximidade axiológica (da justiça, da ideia do direito, dos fins e uma comunidade), os princípios tem uma função normogénica e uma função sistémica, são os fundamentos e regras jurídicas e tem uma idoneidade irradiante que lhes permite ligar ou cimentar objetivamente todo o sistema constitucional. (CANOTILHO, 2003, p. 210)

Doutra banda, Lenio Luiz Streck leciona acerca da importância dos princípios no ordenamento jurídico:

Por intermédio dos princípios é que se torna possível sustentar a existência de respostas adequadas (correta para cada caso concreto). “Portanto, a resposta dada através dos princípios é um problema hermenêutico (compreensão), e não analítico-procedimental (fundamentação)”. A presença dos princípios na resolução dos assim denominados ‘casos difíceis’ - embora a evidente inadequação da distinção entre *easy e hard case* - tem o condão exatamente de evitar a discricionariedade jurisdicional. As respostas não provêm de um discurso adjudicador (de fora) ela provem de uma cooriginariedade. (STRECK, 2007, p. 174/175,)

Todavia, artigo 37 *caput* da Constituição Federal, não representa um rol exaustivo dos princípios da Administração Pública, como sustenta Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini:

A relação de princípios que regulam a administração pública Brasileira não é exata, pois o art. 37 *caput*, da Constituição Federal não contempla a totalidade das normas informadoras da atividade administrativa. (...) embora estabeleça vetores normativos fundamentais - não esgota o assunto, existindo textos infraconstitucionais que expressamente estabelecem outros grupos principiológicos dirigidos à atividade administrativa, muitas vezes com referência ou assento a própria Carta Magna, em dispositivos nela esparsos. (BERTONCINI, 2002, p. 200/201).

Neste mesmo sentido, Marino Pazzaglini Filho assevera:

Os princípios Constitucionais, em geral são expressos ao longo do texto constitucionais, segundo as matérias por ele elaboradas de forma sistémica. No entanto, além desses, há princípios constitucionais implícitos, dotados

dos mesmos atributos vinculantes, imperativos e coercitivos que decorrem logicamente de princípios e regras constitucionais expressas ou do próprio conteúdo da Constituição. (PAZZAGLINI, 2003, p.19)

Na observância dos princípios da administração pública pelo órgão do Tribunal de Contas, este se torna obrigatório, na finalidade de que cumpra sua função de órgão de controle e fiscalização proferindo suas decisões na esfera administrativa. A violação de qualquer princípio da administração gera a invalidação do ato administrativo prolatado.

Nos dizeres de Júlio Cesar Manhães de Araújo:

À Corte de Contas é reservada a tarefa de verificar se a atuação do administrador se revelou acertada ou incorreta, seja pela aplicação seja pela não aplicação das normas à hipótese. (ARAUJO, 2010, p. 248)

Em sua visão, não cabe desta forma ao Tribunal de Contas, somente a aplicação dos Princípios Constitucionais, mas, também em fiscalizar sua correta aplicação pela Administração Pública na consecução de seus atos.

Contudo, vários princípios são aplicados pelo Órgão supra quando age dentro do seu poder de controle, a exemplo: legalidade, contraditório e da ampla defesa, publicidade, entre outros que serão abaixo estudados.

Para tanto, utiliza para o desenvolvimento do trabalho a divisão entre princípios constitucionais explícitos e princípios constitucionais implícitos, seguindo a linha delimitada por Marino Pazzaglini Filho. Deste modo, será restringido o estudo aos princípios constitucionais orientadores da conduta do Tribunal de Contas na fiscalização da administração públicas na gerência do dinheiro público.

## 3.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS

Inicia-se a análise dos princípios descritos no artigo 37 da Constituição Federal, que representam preceitos obrigatórios e de consenso universal quanto a sua aplicação na Administração Pública, seja na administração direta ou indireta.

### 3.2.1 Princípio da Legalidade

No âmbito da administração, o referido princípio condiciona o administrador fazer somente aquilo que a lei autoriza, ou seja, deve obedecer a finalidade estabelecida pela própria lei.

Nos dizeres de Celso Ribeiro Bastos (BASTOS, 2002, p. 43) “a Administração não tem fins próprios, mas há de busca-los na lei, assim como, em regra, não desfruta de liberdade, escrava que é da ordem jurídica”.

Segundo Marino Pazzaglini Filho:

A legalidade é a base e a matriz de todos os demais princípios constitucionais que instruem, condicionam, limitam, vinculam as atividades administrativas. Os demais princípios constitucionais servem para esclarecer e explicitar o conteúdo do princípio maior ou primário da legalidade. (PAZZAGLINI, 2003, p.26)

Deste modo, a administração é limitada pelo princípio da legalidade, a desempenhar somente aquilo que é previamente e expressamente autorizado pela lei. Assim, a vontade da administração pública em obrigatoriamente, refletir a vontade da lei.

No âmbito da fiscalização exercida pelo Órgão de Contas, este aplica-se obrigatoriamente ao referido princípio em seus julgados, a exemplo da Decisão proferida em 21/09/2006, publicado no AOTC nº 69/2006, publicada na Revista do TCE-PR nº 158, sobre o processo 363527/2006, de lavra do Conselheiro Relator Fernando Augusto Mello Guimarães:

Ementa: Uniformização de Jurisprudência - Questões relacionadas à ausência de registro de admissões de pessoal nesta Corte - entendimentos diversos - negando registro ao ato de inativação, em face do irregular ingresso - admitindo, com fundamento na Segurança Jurídica - Considerando os casos existentes verifica-se a colisão de princípios constitucionais - ponderação de valores no caso concreto - admissões relativas ao art. 70 da Lei Estadual nº 10.219/92 e as admissões anteriores à Lei Complementar 113/05 e encaminhadas extemporaneamente devem ser registradas em face dos Princípios da Boa-Fé e da Segurança Jurídica. ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade, julgar que as admissões relativas ao art. 70, da Lei 10.219/92, sejam tidas como válidas e legais; que as admissões realizadas pela Administração Pública Estadual ou Municipal (direta ou indireta) anteriores ao ano de 2000, sejam aceitas como válidas e legais, para fins de registro, com fulcro na ponderação de valores entre os Princípios da Legalidade e da Segurança Jurídica no caso concreto, ressaltando-se no caso, o Princípio da Boa-fé. Acesso 19 jun. 2012.

### 3.2.2 Princípio Impessoalidade

Pode ser conceituado nas palavras de Hely Lopes Meirelles, como:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput) nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como o objetivo do ato, de forma impessoal. (MEIRELLES, pág. 82, 2011)

Materializa-se pela busca exclusiva do atendimento ao interesse público, sendo vedado qualquer outro interesse, posto que, não deva buscar a sua vontade, mas a vontade da coletividade.

Também chamado de Princípio da Finalidade, almeja o caráter impessoal da administração.

A atuação da administração pública deve pautar-se sempre pelo interesse público, o que vale dizer pela objetividade e pela neutralidade no atendimento as necessidades do grupo social, imune não só as marcas particulares com aos liames políticos e de índole pessoal do agente público que a exerça. (PAZZAGLINI, 2003, p.26)

Princípio diretamente ligado à atuação do Tribunal de Contas, a exemplo o exame dos atos de pessoa para fins de contratação em cargo comissionado.<sup>4</sup>

Laura Vasques Duarte (2007, p. 112), finaliza asseverando que, “a impessoalidade tem duas consequências, a primeira acaba por obrigar ao atendimento do interesse público, já a segunda, estabelece que a atividade administrativa seja imputada ao órgão ou entidade e não ao agente.

### 3.2.3 Princípio da Moralidade

Por referido princípio, não basta o administrador limitar-se a cumprir os preceitos normativos, deve-se buscar a justiça, por meio do respeito a valores éticos com base na razoabilidade e proporcionalidade. Deste modo, está diretamente relacionado à moral e à ética administrativa.

Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

---

<sup>4</sup> Acórdão nº 546/06 - Tribunal Pleno - 11 de maio de 2006 – Sessão nº 19, Rel. Henrique Naigeboren,

Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contraria o sendo comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, boa fé, ao trabalho, á ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir. (...) na aferição de imoralidade administrativa, é essencial o princípio da razoabilidade. (DI PIETRO, 1991, p.111)

No caso concreto, é possível verificarmos a aplicação do princípio na Corte de Contas Estadual, conforme relator auditor Cláudio Augusto Canha<sup>5</sup>, no sentido de que:

Utilização de aparelhos de telefonia móvel – celular – por parte dos parlamentares. Precedentes em âmbito do TCU. Restrições e limites ao uso. Atendimento aos limites legais e, sobretudo, aos princípios da moralidade, economicidade, finalidade e interesse público. Possibilidade. Deste modo a análise do princípio da moralidade nos atos da administração pública, vem de encontro com a necessidade de que a gestão da coisa pública seja feita de forma a atender padrões de ética e probidade. OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA, por delegação do Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN, por unanimidade, em: I- responder à Consulta formulada pela CÂMARA MUNICIPAL DE IBEMA, acompanhando parcialmente a Instrução nº 23/07 da Diretoria de Contas Municipais desta Corte de Contas, pela possibilidade de aquisição de aparelhos celulares pelo Legislativo da referida municipalidade, com as observações de que devem existir parâmetros razoáveis específicos para a sua utilização, como um limite determinado para os gastos e, não sendo permitido, sob hipótese alguma, o emprego do aparelho com interesses particulares, sob pena de ocorrer à caracterização de desvio de poder ou finalidade. Resposta neste sentido também dada pelo Acórdão nº 228/06, em resposta à Consulta formulada pela Câmara Municipal de Cambé; eII- quanto à segunda questão da presente Consulta - contratação de quotas de minutos pré-definidos por mês junto à operadora de telefonia celular para uso em qualquer horário pelos Vereadores -, a resposta deve ser remetida à análise de cada caso concreto, posto que a aceitabilidade de contratação nesses termos deva sopesar diversos outros aspectos, como, por exemplo, a existência de licitação e a cobertura do serviço na área do Município. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros HENRIQUE NAIGEBOREN, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e HERMAS EURIDES BRANDÃO. Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ANGELA CASSIA COSTALDELLO. (Acórdão nº 1411/07 - Tribunal Pleno - TCE/PR - Processo N º: 288790/07 - Relator Auditor Cláudio Augusto Canha- 27 de setembro de 2007 – Sessão nº 36.) Acesso, 06 jun. 2012.

### 3.2.4 Princípio da Publicidade

---

<sup>5</sup> Acórdão nº 1411/07 - Tribunal Pleno - Processo N º: 288790/07 - Relator Auditor Cláudio Augusto Canha

No caso do Princípio da Publicidade, visa-se garantir o conhecimento do ato administrativo que será desenvolvido, na finalidade de que todos os interessados possam manifestar-se.

Nos dizeres de Hely Lopes Meirelles:

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 347 caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos, como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como, os comprovantes de despesa e as prestações de contas submetidas aos órgãos, competentes. (MEIRELLES, 2011, p. 97)

Trata-se da obrigatoriedade de divulgação à sociedade da atuação administrativa, buscando a transparência dentro da administração, estando relacionado à moral e à ética administrativa. Neste diapasão, salvo raras situações, nas quais a publicidade fica dispensada, por tratar de atos internos da administração, referido princípio confere eficácia ao ato administrativo, sendo que, em sua ausência deve ser anulado.

Laura Vasques Duarte assevera, acerca da publicidade no âmbito do Tribunal de Contas:

O Tribunal de Contas vem considerando essa transparência na atuação dos agentes Públicos, como condição de legalidade dos seus atos, propiciando o chamado controle popular, atrelado direito de informação a todos assegurado. (DUARTE, 2007, p. 115)

Nesse sentido, acerca do Princípio da Publicidade o TCE decidiu no Recurso de Revista 294324/1999:

Recurso de Revista referente à decisão que negou registro de admissão de pessoal. Recebimento do recurso, com a manutenção da decisão recorrida. Desobediência ao Princípio da Publicidade durante o certame, infringindo o art. 37 da CF/88. O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres n.º 7.837/99 e 4.044/00, respectivamente da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte. Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO FÉDER, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO. (Decisão proferida em 01/06/2000, publicado no DOE nº 5780/2000, publicada na Revista do TCE-PR nº 134 página 106, sobre o processo 294324/1999; Relator: Conselheiro Rafael Latauro). Acesso 19 jun.2012.

### 3.2.5 Princípio de Eficiência

Incluído no artigo 37 *caputs* da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n. 19 de 04-06-98, o Princípio da Eficiência possui como conceito, nos dizeres de Hely Lopes Meirelles:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contentava em se desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 2011, p. 97)

Consiste no dever do agente público em agir de forma concreta, na finalidade de alcançar os resultados almejados pela sociedade, além de uma administração legal e moral, requer-se também uma administração eficiente, que resulte em satisfação à sociedade.

A respeito do tema, dispõe Alexandre de Moraes:

Assim, princípio da eficiência e aquele que impõe a administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente em participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca de qualidade. (MORAES, 2001, p. 306)

Na esfera de atuação do Tribunal de Contas, considera-se acerca do princípio da eficiência em julgado da lavra dos conselheiros Rafael Latauro, Quielse Crisóstomoda Silva, Artagão de Mattos Leão, Henrique Naigeborene Fernando Augusto Mello Guimarães e o Auditor Sérgio Valadares Fonseca, nos termos que segue:

Recurso de Revista interposto pelo prefeito municipal e pelo superintendente da Paraná Cidade objetivando reforma da decisão que desaprovou Tomada de Contas de convênio. Realização de licitação onde compareceu apenas um participante. Realizada uma segunda com apenas um proponente ao qual foi adjudicado o objeto por valor superior ao da primeira licitação. Aquisição de equipamento de melhor qualidade atendendo ao princípio da eficiência. Provimento do Recurso. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN, RESOLVE receber o presente Recurso de Revista, por tempestivo, para, no mérito, dar-lhe provimento e reformar a decisão recorrida, consubstanciada na Resolução nº 8.292/02-

TC, no sentido de aprovar o convênio firmado entre o Município de IBAITI e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano - SEDU, no valor de R\$ 73.169,00 (setenta e três mil, cento e sessenta e nove reais), exercício financeiro de 1997, objeto do protocolo de tomada de contas sob nº 154.816/99.Resolução 1080/2005 do Tribunal Pleno. (Decisão proferida em 01/03/2005, publicado no DOE nº 6958/2005, publicada na Revista do TCE-PR nº 153, sobre o processo 508962/2002, a respeito de RECURSO DE REVISTA; Origem: Município de Ibaíti; Interessado: Prefeito Municipal; Relator: Conselheiro Henrique Naigeboren).

Assim, por derradeiro, Laura Vasques Duarte (2007, p. 116) assevera que: “esse controle pela eficiência dos atos administrativos atrela competência as instituições de controle inclusive no que diz respeito à responsabilização de autoridades omissas em defesa dos direitos fundamentais”.

### 3.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS IMPLÍCITOS

#### 3.3.1 Princípio da Economicidade

Inobstante a todos os princípios supracitados, na esfera administrativa o princípio da economicidade previsto no artigo 70, *caput* da Constituição Federal, vem de encontro com uma gestão sem desperdícios, na qual se busca o melhor resultado dentro do menor custo.

Luiz Bernardo Dias Costas comenta:

O princípio da economicidade disciplina que o administrador público tem o compromisso indeclinável de entrosar a solução mais adequada economicamente na gestão da coisa pública, ou seja, solução ótima, termo modernamente empregado. (DIAS, 2006, p. 83)

Na esfera de atuação do Tribunal de Contas, este decide acerca do princípio da economicidade, em Acórdão da lavra do Conselheiro Relator Nestor Baptista, no qual se manifesta acerca da possibilidade de publicação de edital de concurso por meio eletrônico:

Tal previsão tem como objetivo assegurar a observância ao princípio da publicidade dos atos praticados pela Administração Pública, previsto expressamente no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. No entanto, ainda que não esteja estritamente prevista na Instrução supracitada a possibilidade de divulgação do edital de homologação de inscrições pela Internet, não se pode ignorar que o fenômeno da evolução

tecnológica, ao garantir maior alcance do que os meios impressos, também atende com eficácia o princípio da publicidade.

Destaque-se que o uso do meio eletrônico para comunicação de atos é hoje realidade nos processos judiciais, conforme disposição constante do art. 154 do Código de Processo Civil, e também em nosso Tribunal, a partir da publicação da Lei Complementar nº 126/2009.

Além disso, deve-se levar em consideração que a publicação da extensa lista de candidatos inscritos em meio eletrônico afasta os altos custos habitualmente envolvidos na divulgação em meio físico, atendendo, assim, também os princípios da economicidade e da razoabilidade. (Acórdão nº 970/10 - Tribunal Pleno - Processo N °274126/09 - 25 de março de 2010 – Sessão nº 10. Conselheiro Relator Nestor Baptista.). Acesso 19 jun. 2012.

Nas palavras de Evandro Martins Guerra, (2005, p. 105-106) “referido princípio determina a observância da relação custo – benefício isto e impõem o controle da despesa em face dos recursos disponíveis.”

Trata-se, portanto, da obrigatoriedade de que os gastos guardem proporcionalidade com o serviço, na finalidade de vedar o desperdício, ou seja, controlar de forma eficiente a gestão financeira e orçamentaria, minimizando os gastos e maximizando arrecadação.

### 3.3.2 Princípio da Legitimidade

Do ponto de vista de Juarez Freitas, o princípio da legitimidade pode ser definido como:

Princípio que ilumina o controle externo contábil, financeiro e orçamentário, realizado pelo poder legislativo, essencialmente sobre a atividade administrativa, impõe ao órgão controlador a obrigação de realizar a sua fiscalização por um prisma material e não meramente formal. Esse controle, portanto, deve considerar também o interesse público a vontade geral no exercício da ação administrativa. (FREITAS, 1999, p. 87)

Aduz nessa mesma linha, Hélio Saul Mileski, sobre a legitimidade:

Tem o sentido de justiça, de racionalidade no exercício da atividade financeira. O aspecto da legitimidade, por conseguinte, engloba os princípios constitucionais orçamentários e financeiros, derivados da ideia de segurança jurídica ou de justiça, que são princípios informativos do controle determinado constitucionalmente. Assim, o controle efetuado sob a conformação da legitimidade do ato fiscalizado significa proceder à investigação dos elementos ideológicos e teleológicos do ato praticado pelo administrador, possibilitando a identificação de eventuais desvios de finalidade ou de poder, de fraude à lei ou de ações contrárias aos princípios do direito. (MILESKI, 2003, p. 249/250).

Desta feita, a norma contida no art. 70 da Constituição Federal de 1988, distingue entre a fiscalização formal e a material. A primeira representando a legalidade e a segunda à economicidade, unidas no controle de legitimidade.

Nas palavras de Ricardo Lobo Torres:

O controle da legalidade não se exaure na fiscalização formal, senão que se consubstancia no próprio controle das garantias normativas ou da segurança dos direitos fundamentais; o da economicidade tem sobretudo o objetivo de garantir a justiça e o direito fundamental à igualdade dos cidadãos; o da legitimidade entende com a própria fundamentação ética da atividade financeira. De modo que o estudo sobre o papel institucional do Tribunal de Contas deve-se iniciar necessariamente pelo exame do relacionamento entre as finanças públicas e os direitos fundamentais. (TORRES, 1993, p. 24).

Caracteriza-se deste modo, na presunção de veracidade dos atos administrativos. Neste diapasão, exemplifica através do Acórdão 1407/2006<sup>6</sup> do Tribunal Pleno, a respeito de secretários municipais, tendo como relator o conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães:

**EMENTA: CONSULTA - SOBRE A REVISÃO DA REMUNERAÇÃO DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DURANTE O MANDATO - NÃO APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS LIGADOS AO PODER EXECUTIVO - POSSIBILIDADE, DESDE QUE ATENDIDOS OS PROCEDIMENTOS E DEMAIS LIMITES LEGAIS. RELATÓRIO VOTO E FUNDAMENTAÇÃO**

Preliminarmente cumpre assentar que, ainda que a consulta derive de caso concreto, os questionamentos foram elaborados em tese, podendo este Tribunal respondê-la da mesma maneira.

Com vênua à orientação expedida pelo Ministério Público de Contas, entendo que as regras a serem observadas para fixação dos subsídios dos agentes políticos ligados ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo municipal não são iguais, uma vez que a própria Constituição Federal expressamente realiza distinções, sem que haja qualquer ofensa ao princípio da impessoalidade. (...)

Como se pode verificar, o princípio da anterioridade é aplicável apenas para a fixação dos subsídios dos edis, e não do Alcaide, de seu substituto e de seus secretários. Sobre o tema, aliás, interessante mostra-se trazer à baila o Provimento 56/2.005 deste Tribunal, que dispõe sobre a remuneração dos agentes políticos municipais. Tal ato normativo prevê, expressamente, requisitos diferenciados para análise da fixação das remunerações em tela, estabelecendo (...)

Em face do exposto, desde que observados os demais procedimentos e limites legais para a remuneração dos secretários municipais (v.g. não extrapolação dos subsídios do Prefeito Municipal), entende-se que não há óbice para a realização da revisão desejada.

Nos termos acima expostos, considera-se respondida a consulta.

<sup>6</sup>Decisão proferida em 21/09/2006, publicado no AOTC nº 69/2006, publicada na Revista do TCE-PR nº 159, sobre o processo 223415/2006.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade, responder à consulta nos termos acima expostos. Acesso 19 jun. 2012.

### 3.3.3 Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa

Corresponde ao desdobramento do princípio do devido processo legal, estando disposto no artigo 5º inciso LV da Constituição de 1988, acerca do princípio do contraditório e da ampla defesa:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; (NERY e NERY, 2006, p. 56).

No que tange a Administração Pública, a Lei 9.784/99, em seu artigo 2º, dispõe acerca de referidos princípios:

A administração pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)> - Acesso 02 jun. 2012.

No dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O princípio da ampla defesa é aplicável e qualquer tipo de processo que envolva situações de litígio ou o poder sancionatório do Estado sobre as pessoas físicas ou jurídicas. (...) o princípio do contraditório que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo, enquanto uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-se-lhe oportunidade de resposta. (DI PIETRO, 2011, p. 631).

Os referidos princípios são aplicados no âmbito do Tribunal de Contas em todos os processos, garantindo até mesmo o recurso de embargos por eventual prejudicado que não seja o gestor público.

Recurso de Revista. Impugnação de despesas que determinou ao recorrente acumulação ilegal de cargos, bem como o cancelamento de sua remuneração e ainda o ressarcimento do valor recebido indevidamente aos cofres públicos. Provimento do Recurso, diante do desrespeito ao princípio

constitucional do contraditório e da ampla defesa, constatado no presente caso. Nulidade da decisão recorrida, proporcionando-se ao interessado a chance de manifestar-se nos autos, retornando-se o processo a sua fase inicial. O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro Rafael Latauro: I- Recebe o presente Recurso de Revista, dá-lhe provimento, para no mérito revogar a Resolução nº 38.611/93 e propiciar ao impetrante a oportunidade de manifestar-se nos autos, voltando-se o presente processo a sua fase inicial; II- Fixa o prazo de 30 (trinta) dias para o cumprimento desta decisão. Resolução 6509/1994 do Tribunal Pleno (Decisão proferida em 01/09/1994, sobre o processo 1450/1994; Origem: Secretaria de Estado da Saúde; Interessado: Secretário da Saúde; Relator: Conselheiro Rafael Latauro.) Acesso 19 jun. 2012.

Portanto, o contraditório será observado pela própria bilateralidade do processo, como direito do administrador em ter conhecimento dos fatos imputados e defenderem-se destes. Na mesma linha, a ampla defesa resume-se no direito de utilizar todos os meios processuais para sua defesa irrestrita.

### 3.3.4 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade

Laura Vasques Duarte acerca da origem do princípio da razoabilidade e proporcionalidade dispõe:

Surgidos a partir do ano de 1803, os princípios da razoabilidade e Proporcionalidade tem origem no direito norte- americano, fixado como fonte da teoria dos Princípios e na Teoria da Argumentação, com destaque em Ronald Dworkin e Robert Alexy. (DUARTE, pág. 120, 2007).

Segundo os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 473), “o princípio da razoabilidade deverá pautar a atuação discricionária do Poder Público, garantindo-lhe a constitucionalidade de suas condutas e impedindo a prática de arbitrariedades”.

E continua acerca da proporcionalidade (DI PIETRO, 2011, p. 473): “Já a proporcionalidade, originada do Direito Alemão, prescreve o justo equilíbrio entre os sacrifícios e os benefícios resultantes da ação do Estado”.

Deste modo, no âmbito da Administração Pública, verifica-se a aplicação do princípio da razoabilidade na finalidade de que o responsável pelo dinheiro público atue de forma a aplicar a lei ao caso concreto de forma há evitar abusos.

Laura Vasques Duarte faz referência:

Trata-se de três grupos distintos, tipificando a razoabilidade como equidade (harmonização da norma genérica ao caso concreto), congruência (harmonização das normas com suas condições externas de aplicação) e,

por fim, com equivalência (relação entre a medida adotada e o critério que a dimensiona). (DUARTE, 2007, p. 121).

Quanto ao princípio da proporcionalidade, este vem de encontro às obrigações, restrições e sanções desnecessárias, que geram o excesso de burocratização.

No dizeres de Odete Medauar:

Consiste, principalmente, no dever de não ser impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medida superior aquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, segundo critérios de razoável e adequação dos meios aos fins. Aplica-se a todas as situações administrativas para que sejam tomadas as decisões equilibradas, refletidas, com avaliação adequada da relação custo-benefício, aí incluído o custo social. (MEDAUAR, 2004, p. 152).

Sua aplicação no órgão de contas se manifesta nos termos que segue:

O exame dos autos demonstra inexistirem grandes problemas quando se questiona a incompatibilidade entre o Decreto, que prevê o pagamento das gratificações, com a Resolução nº 03/2.006, que regulamenta as transferências voluntárias. Por tratarem de questões diversas não há como encontrar vedações nessa decisão no que se refere ao pagamento que ora se consulta. Assim é que, à unanimidade, a instrução afirmou inexistir antinomias nos textos analisados.

Tal fato, contudo, não encerra a questão. O art. 9º, § 1º, da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar nº 113/05) determina que o exercício do controle externo desempenhado por determinação constitucional por este Tribunal implicará no exame dos atos administrativos pelas lentes dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e impessoalidade.

Referido preceptivo não pode ser desprezado quando se percebe que a redação do Decreto nº 5.246/05, sobre o qual se pleiteia o pagamento de ditas gratificações, peca pela falta de maiores delimitações e esclarecimentos quanto ao assunto.

Veja-se, por exemplo, que os documentos juntados pelo consulente demonstram que quantias significativas foram pagas a alguns servidores pelos cursos ministrados. Da análise desse material chega-se à conclusão que, em alguns casos, pode haver até mesmo um ganho equivalente à própria remuneração do servidor o que atentaria, no mínimo, contra o cânones da razoabilidade, proporcionalidade.

O Decreto citado também é omissivo em uma questão importantíssima. Não há qualquer menção quanto ao critério de escolha dos instrutores dos cursos, fato esse que poderá ofender o princípio da impessoalidade e da isonomia que deve reinar entre aqueles servidores que possuam condições semelhantes. (Acórdão 2008/2006 do Tribunal Pleno - Relator: Conselheiro Nestor Baptista). Acesso 19 jun. 2012.

### 3.3.5 Princípio da segurança jurídica.

Concretiza-se na impossibilidade de aplicação retroativa de nova interpretação, possui base no Princípio da Legalidade.

Busca dessa forma, a garantia de que serão respeitadas as decisões e situações já consolidadas no tempo.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

O princípio da segurança jurídica é considerado como uma das vigas metras da ordem jurídica, sendo segundo J.J. Gomes Canotilho, um dos princípios básicos do próprio conceito de Estado de Direito. (...) como uma das consequências dessas determinações, ao tratar de interpretação da norma administrativa, essa lei veda textualmente a “aplicação retroativa de nova interpretação” (inc. XII, parte final, do paragrafo único do art. 2º). Aliás, a aplicação retroativa da nova interpretação seria contrária até mesmo ao princípio da moralidade administrativa. (MEIRELLES, 2011, p. 99/100).

Nessa linha, continua e declina julgado do Tribunal de Contas (Recurso de Embargos n. 1546-09.00/92-5, Sessão de 26-08-2003, Tribunal Pleno, Rel.Cons. Sandro D. M. Piresdo), em que a invalidação do ato é mais prejudicial do que a correção:

O servidor encontra-se aposentado há mais de onze (11) anos, tempo mais que suficiente para cria a legitima expectativa quanto à regularidade de sua jubilação, e, por via de consequência, de nesta situação permanecer (...) em situação deste jaez, nas quais se verifica, extreme de duvidas, a boa fé do servidor aliada ao transcurso de razoável lapso de tempo com a tolerância da administração, o interesse público, em homenagem ao principio da segurança jurídica, impõem a convalidação do ato ilegal como meio de recompor a ordem jurídica violada. (DUARTE, 2007, p. 124).

Laura Vasques Duarte, conclui que “o administrador não pode, sem causa legal que justifique invalidar atos administrativos desfazendo relações ou situações pré-fixadas a seu bel-prazer.” (DUARTE, 2007, p. 123).

### 3.3.6 Princípio da Supremacia do Interesse Público.

A supremacia do interesse público sobre o interesse privado trata-se da relação existente entre o interesse público (coletivo) e o interesse particular (individual). Confere preponderância do primeiro sobre o segundo com a finalidade de que sejam atendidos os anseios de toda a sociedade, e não de apenas uma parte dela.

Busca a defesa do todo, da coletividade, para que os atos da administração sejam sempre direcionados para uma finalidade pública, podendo neste caso, utilizar-se do bem particular para consecução do fim coletivo.

Assim, além de respeitar a legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, entre outros, deve também o administrador buscar sempre o interesse público. Aquele que reflete a necessidade coletiva.

Nessa égide Hugo Nigro Mazzilli afirma:

Com efeito, quando a administração decide a construir uma hidrelétrica e inunda milhares de alqueires de terra produtivos, quando se decide a construir uma usina atômica ou um aeroporto num terreno que a seu ver seria mais propício, ou, em casos mais extremos, quando o governante coloca um País e guerra – nem sempre essa decisão significara necessariamente o melhor para a comunidade, até mesmo quando aja de boa fé o administrador. Tanto assim, que não raro, os governantes que se sucedem, alteram decisões, revêem planos, abandonam projetos encetados pelos que os antecederam. (MAZZILLI, 1993, p. 20)

Na fiscalização do Tribunal de Contas, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, é analisado, conforme julgado abaixo:

Resolução 1103/2000 do Tribunal Pleno Consulta. A concessão de empréstimos bancários a pequenos agricultores não pode estar condicionada ao aval do Poder Público. Violação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, assim como o da igualdade. Impossibilidade da implantação do Fundo de Aval. O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres n.º 200/99 e 3.477/00, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte. Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HENRIQUE NAIGEBORN e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO. (Decisão proferida em 17/02/2000, publicado no DOE nº 5706/2000, publicada na Revista do TCE-PR nº 133 página 179, sobre o processo 269168/1999, a respeito de FUNDO DE AVAL; Origem: Município de Mariópolis; Interessado: Prefeito Municipal; Relator: Auditor Roberto Macedo Guimarães. Verbetes: - REP118.). Acesso 19 jun. 2012.

### 3.3.7 Princípio da Motivação

No Estado Democrático de Direito, não há mais a figura onipotente do governante, devendo este com base no princípio da motivação, submeter-se a lei e declinar os motivos de interesse público e finalidade das suas decisões.

Hely Lopes Meirelles define acerca da origem de referido princípio:

É assim, uma exigência do Direito Público e da legalidade governamental, do Estado absolutista, em que preponderar a vontade pessoal do monarca com força de Lei – *“quod principi placuit legis habet vigorem”* -, evoluímos para o Estado de Direito, onde só impera a vontade das normas jurídicas. (MEIRELLES, 2011, p. 101).

Conceitua Diógenes Gasparini:

Os atos administrativos precisam ser motivados. Devem ser mencionadas para prática de qualquer ato administrativo as razões de fato e de direito que levaram a administração a proceder daquele motivo. A motivação deve ser previa ou contemporânea a prática do ato.

Observe-se que para atender a essa exigência não é absolutamente necessário que do ato conste a explicitação do motivo. (GASPARINI, 2004, p. 22)

Quanto à motivação dos atos administrativos, o Tribunal de Contas da União no exercício de seu controle externo manifestou-se:

Acórdão: ACÓRDÃO Nº 1166/2011 - TCU – Plenário VISTOS e relacionados estes autos de denúncia, por meio da qual foram noticiadas a este Tribunal possíveis irregularidades na aplicação de recursos orçamentários do Conselho Regional de Corretores de Imóveis da 3ª Região - Creci/RS, mais especificamente a realização de despesas em atividades não previstas nas competências institucionais da Entidade. Considerando que a presente denúncia preenche os requisitos estabelecidos pelo RI/TCU, pelo que deve ser conhecida. Considerando que foram promovidas audiências dos responsáveis pelas possíveis falhas, conforme identificadas na análise inicial da unidade técnica. Considerando que, conforme instrução de fls. 100 a 109 dos autos, as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis lograram justificar, integral ou parcialmente, a maioria das falhas, ou demonstrar que aquelas não justificadas não produziram danos à entidade pelo que podem ser consideradas formais; Considerando que, na ausência de dano ou de falhas graves, a expedição das determinações e alertas tendentes a evitar a ocorrência de novas falhas das espécies analisadas no futuro é tipo por suficiente por esta Corte para sanear os autos. Considerando que a Unidade Técnica propõe, uniformemente, seja a presente denúncia considerada parcialmente procedente, sejam expedidas determinações e alertas ao Creci/RS objetivando evitar novas ocorrências das falhas observadas no futuro, e a adoção de outras providências processuais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, por unanimidade, em conhecer da presente denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, sem prejuízo de fazer as determinações abaixo.

1. Processo TC-023.555/2010-6 (DENÚNCIA)

1.6.1 determinar ao Creci/RS que observe a legislação incidente sobre a realização das ações educativas do Programa de Aperfeiçoamento para Corretores de Imóveis e Funcionários (Pacif), restringindo a participação no programa aos profissionais que lhe são vinculados e aos seus funcionários,

e analise a possibilidade de regulamentar, ao menos, os procedimentos administrativos necessários:

1.6.1.2 À prospecção e criação de novas ações educativas de interesse dos profissionais inscritos e dos funcionários do conselho;

1.6.1.2. À divulgação das ações educativas entre os profissionais inscritos e os funcionários;

1.6.1.3. Aos requisitos e procedimentos de inscrição nas ações educativas; [...]

1.6.1.5. À contratação de educadores (professores, instrutores, palestrantes etc.), considerando a suficiente motivação dos atos, a escolha da modalidade licitatória, a formalização das contratações em processo próprio, a publicidade dos processos de contratação, a impessoalidade que deve nortear a escolha dos contratados, as pesquisas e justificativas atinentes ao preço da contratação, e demais exigências da legislação que rege a matéria, em especial a Lei 8666/93;

1.6.2. Alertar ao Creci/RS quanto às seguintes impropriedades constatadas nos autos:

1.6.2.1. Realização de despesas sem prévio empenho, em desacordo com o art. 60, caput, da Lei nº 4.320/64;

1.6.2.2. Ausência de registro dos motivos, em documentos de despesas, quanto ao pagamento de diárias e passagens aéreas a conselheiros federais, com recursos próprios do conselho regional, deixando de observar o princípio da motivação, com exposição em diversos princípios e dispositivos da atual Carta Magna, a exemplo do art. 1º, caput e inciso II, bem como art. 93, inciso X, da CF/88;

1.6.2.3. Extensão de cursos a outros profissionais, desatendendo a finalidade pública restrita que deve reger o objeto social da Entidade, deixando de observar o princípio da finalidade, insculpido no art. 37, caput, da CF/88;

1.6.2.4. Ausência de pesquisa e/ou justificativa de preços na contratação de educadores e palestrantes, com ausência de formalização de processo específico, nos casos de dispensa, inclusive naquelas dispensáveis pelo valor, ou inexigibilidade por licitação, desatendendo jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do constante nos Acórdãos nos 1.705/2003-Plenário (subitem 9.5.6), 1.945/2006-Plenário e 3.008/2006-Segunda Câmara;

1.6.2.5. Contratação por inexigibilidade de licitação, sem comprovação de inviabilidade de competição concernente à notória especialização ou singularidade do serviço prestado, descumprindo com o consignado no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e art. 37, inciso XXI, da CF/88;

1.6.2.6. Ausência de justificativa quanto ao preço pago, bem como da presença simultânea de três requisitos, na contratação de serviços técnicos por inexigibilidade de licitação, como o de palestrantes e instrutores de cursos e fóruns realizados, a saber: serviço técnico especializado, nos termos do art. 13 da Lei nº 8.666/93, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado, não atentando para o consignado no art. 26, parágrafo único, inciso III, da referida Lei e nas Súmulas TCU 39 e 252;

[...]

1.10. Arquivar os presentes autos. (Processo: 023.555/2010-6 - Colegiado: Plenário. Relator: AUGUSTO SHERMAN. Número do acórdão: 1166. Ano do acórdão: 2011. Número ata: 15/2011. Data: DOU-11/05/2011). Acesso 19 jun. 2012.

Concluindo sobre o tema em comento, assevera Hely Lopes Meirelles, acerca da motivação dos atos administrativos:

Pela motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e só preceito jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática. (MEIRELLES 2011, p. 103)

Assim, com base em referido princípio, o gestor deve declinar as causas e os elementos determinantes da prática do ato e as disposições legais que o embasam.

#### 4 FUNÇÃO E COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Primeiramente, faz-se necessárias algumas ponderações, quanto à competência exercida pelo Tribunal de Contas, e à distinção destas para com a função desempenhada pelo órgão.

Podemos definir função como “do latim *functio, de fungi* (exercer, desempenhar), o direito ou o dever de agir, atribuído ou conferido por Lei a uma pessoa ou várias.” (SILVA, 2002, p.361).

Na mesma linha, competência é definida como “a capacidade no sentido de poder, em virtude do qual a autoridade possui legalmente atribuição para conhecer de certos atos jurídicos e deliberar a seu respeito.” (SILVA, 2002, p. 186).

Neste diapasão, sustentando que o Tribunal de Contas possui funções e competências distintas, Carlos Ayres Brito argumenta que, primeiramente vem a função, definida como atividade típica de um órgão, e, somente depois que vem as competências, que são poderes instrumentais àquela função.

Nessa linha leciona:

Primeiramente lógico, vem à função, que é a atividade típica de um órgão. Atividade que põe o órgão em movimento e que é a própria justificativa imediata desse órgão (atividade fim, portanto). Depois é que vêm as competências, que são poderes instrumentais àquela função. Meios para o alcance de uma específica finalidade. (BRITO, 2005, p. 67).

Como função principal, possui o referido órgão, o controle externo, sobre todas as entidades da administração direta e indireta, incluindo as fundações e sociedades instituídas pelo Poder Público Federal.

Deste modo, há certa vinculação entre o controle e a própria função do Tribunal de Contas, exercido sobre vários pontos, posto que, todas as funções sejam exercícios de controle externo.

Já na esfera da competência, essa estaria refletida nos meios utilizados para alcançar uma finalidade específica. Seriam desta forma, poderes instrumentais e funções desempenhas pelo Tribunal de Contas.

#### 4.1 FUNÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas da União, em seu sítio, manifesta-se quanto às funções por ele desempenhadas, as relacionado da forma abaixo.

As funções básicas do Tribunal de Contas da União podem ser agrupadas da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Algumas de suas atuações assumem ainda o caráter educativo. <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca\\_tcu/institucional\\_funcionamento](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_funcionamento)> .

Eduardo Lobo Botelho Gualazzi, analisando o teor do artigo 71 inciso e parágrafos da CF/88, dispõe acerca das funções do Tribunal de Contas:

O tribunal de Contas tem em nossa opinião, as seguintes funções ou atribuições: a) consultivas (incs. I e III); verificadoras (inc. II); c) inspetivas (inc. IV); d) fiscalizatórias (inc. VIII); g) reformatórias (inc. IX); h) suspensivas (inc. X); i) declaratórias (inc. XI). (GUALAZZI, 1992, p. 193).

Todavia, para Carlos Ayres Brito (2005, p. 67), não há classificação nas funções do Órgão de Contas, posto quer esta é a de controle:

A função é unicamente a de controle externo e tudo o mais se traduz em competência, a saber, competência opinativa, competência judicante, competência consultiva e informativa, competência sancionadora, competência corretiva etc. (BRITO 2005, p. 67).

Já na visão de Evandro Martins Guerra (2005, p.115), são exercidas quatro funções no desempenho do controle externo do Tribunal de Contas, como cumprimento da ordem constitucional, “função consultiva, informadora ou opinativa, função contenciosa, função sancionadora ou corretiva e função fiscalizadora”.

Para tanto, utiliza-se a classificação de Evandro Martins Guerra, para dissertar acerca das funções dos Órgãos de Contas, utilizando primeiramente a

classificação das funções para após desenvolver suas competências elencadas no artigo 71 da Constituição Federal.

#### 4.1.1 Função consultiva, informadora ou opinativa.

Ocorre a função consultiva e informadora, em sua atuação, no que tange os esclarecimentos propiciados pelo próprio Tribunal de Contas, quanto às normas e procedimentos adotados acerca da fiscalização, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial.

Júlio Cesar Manhães de Araújo dispõe:

O tribunal de Contas quando leva a efeito sua atividade consultiva, faz uma projeção e exame em abstrato do contexto normativo onde a dúvida reside. Não se presta a ditar conclusão a ser adotada em cada ato complexo, possuindo a decisão proferida nítido caráter normativo. (ARAUJO, 2010, p. 358)

Sua função opinativa é concretizada quando são apreciadas as contas do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 71 da Constituição Federal, (emitido parecer prévio, juízo técnico), desempenhando função de auxiliar do Poder Legislativo.

Depois que ocorre a análise das contas do Executivo Municipal pelo Tribunal, é emitido parecer técnico-opinativo, cabendo ao Poder Legislativo (Câmara Municipal) julgar as contas do exercício.

Podendo julgá-las em consonância ou não com o parecer do Tribunal de Contas, exercendo um julgamento político e não técnico.

Neste sentido, Evandro Martins Guerra, depreende a primeira função atribuída aos Tribunais de Contas, a função consultiva.

Quando em virtude do item primeiro do art. 71 da carta Magna, os Tribunais apreciam as contas do chefe do Poder Executivo, emitindo parecer prévio, estão elaborando um prol do Legislativo, posto ser este o titular do julgamento político das contas anuais, bem como na prerrogativa disposta no item III, de controle dos atos de admissão de pessoal, aposentadoria e reformas e no inciso VII, ao prestar as informações solicitadas. (GUERRA, 2005, p.115)

Portanto, no exercício da referida função, o órgão de contas vem informar e opinar com base em parecer técnico, acerca das contas e demais procedimentos inerentes à administração pública, na finalidade de evitar-se a irregularidade.

Para alguns autores, a referida função englobaria também a função pedagógica, posto que, emita recomendações, conforme leciona Júlio Cesar Manhães de Araújo (2010, p.360) “a recomendação é medida profilática que tem por objetivo orientar a atuação da administração”.

#### 4.1.2 Função Contenciosa

No desempenho da função contenciosa ou jurisdicional, o órgão de contas realiza uma espécie de julgamento, com base na competência outorgada pela Constituição Federal. Assim, julga e liquida contas de todos os gestores de dinheiro público, da administração direta e indireta, apurando as irregularidades e aplicando as devidas sanções.

Evandro Martins Guerra leciona:

Quando os Tribunais de Contas, pela competência expressa no inciso II, julgam e liquidam as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. (GUERRA, 2005, p.115).

No desempenho desta função – contenciosa ou jurisdicional -, é que se alberga uma das mais relevantes discussões que envolvem o Tribunal de Contas, a sua natureza jurídica e a possibilidade do órgão em questão exercer o poder jurisdicional.

Nesse entendimento, acerca da função jurisdicional do Tribunal de Contas, do doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, sustentado que esta possui esboço constitucional:

Nota-se, no elenco de competência, o rigor científico na terminologia empregada acentuado a diferenciação, inclusive da finalidade de cada mister cometido. Para algumas tarefas empregou-se o termo *apreciar*, em outras *fiscalizar*, em outras *realizar inspeção e auditoria* e apenas em um caso *julgar*. (FERNANDES, 2003, p.139)

A referida matéria será objeto aprofundado do presente trabalho, a ser desenvolvida nos capítulos que seguem.

#### 4.1.3 Função Sancionadora ou Corretiva

Através da função em tela, busca o Tribunal de Contas, aplicar medidas de sanção e correção nas irregularidades levantadas por meio de auditoria e inspeções. Surge quando da aplicação do disposto no art. 71, VIII da CFRB/88, aos responsáveis pelas irregularidades, podendo sua aplicação ser isolada ou cumulativamente.

Acerca da função sancionadora, o Tribunal de Contas da União, em seu sítio discorre:

A função fiscalizadora compreende a realização de auditorias e inspeções, por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias, em órgãos e entidades federais, em programas de governo, bem como a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral.

A fiscalização é a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Esse processo consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor.

Podem ser feitas por iniciativa própria ou em decorrência de solicitação do Congresso Nacional. Há cinco instrumentos por meio dos quais se realiza a fiscalização:

a) levantamento: instrumento utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização;

b) auditoria: por meio desse instrumento verifica-se in loco a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais; c) inspeção: serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, ou para esclarecer dúvidas; também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações; d) acompanhamento: destina-se a monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado; e) monitoramento: é utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

<[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca\\_tcu/institucional\\_funcionamento](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_funcionamento)>. Acesso 22 jun.2012.

Como exemplo, cita a aplicação ao agente público, de multa proporcional ao valor do prejuízo causado ao erário; ou ainda, a cominação de multa ao responsável por contas julgadas irregulares, por ato irregular, visando à recomposição do erário.

Evandro Martins Guerra leciona:

O item VIII prevê a possibilidade do Tribunal de Contas aplicarem, quando for constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei, podendo fixar multa proporcional ao dano causado, além de outras cominações, visando à recomposição do erário. Demais disso, a fixação de prazo para correção dos atos, consoante inciso IX e a sustação dos atos não corrigidos, prevista no inciso X. (GUERRA, 2005, p.115).

Tal função, portanto, tem por finalidade dissuadir o administrador da intenção de cometer irregularidades e atos ilegais, trazendo mais atenção e esmero no trato com a coisa pública.

Conforme já mencionado, alhures a função fiscalizadora é antecedente necessário da função sancionatória, nessa linha Evandro Martins Guerra (2005, p. 115) leciona “de início, o Tribunal exerce seu poder de fiscalização apurando possíveis irregularidades. Posteriormente, já no exercício de sua função corretiva impugna o ato, identificando sua irregularidade”.

#### 4.1.4 Função Fiscalizadora

No desenvolver de referida função, são desempenhadas as auditorias e inspeções, podendo ser desenvolvida no âmbito dos Três Poderes, na finalidade de apurar irregularidades.

Cumpra aqui a natureza efetiva de fiscalização das atividades públicas, buscando a regularidade e obediência aos princípios da Administração Pública para correta aplicação e gestão do dinheiro público.

Acerca da fiscalização e sua previsão no texto constitucional, Evandro Martins Guerra, manifesta-se:

Nos incisos IV, V, VI e XI do dispositivo em comento, a Constituição dispõe acerca da possibilidade da ampla atuação das Cortes de Contas, seja na área contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, quando serão verificados os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. (GUERRA, 2005, p.115).

Em sendo apurada pela fiscalização irregularidades, estas são encaminhadas para correção e sanção pelo órgão competente.

Posto que, sirva aqui, no desenvolver da função de fiscalização, a utilização das inspeções e auditorias como material para instrução, que servirá de base para a instauração do processo administrativo de contas.

## 4.2 COMPETÊNCIA

As competências do Órgão de Contas são estabelecidas com base no desempenho das funções outorgadas pelo texto Constitucional, as quais devem ser cumpridas de forma independente.

As referidas competências, impõe prerrogativas e delimitam a atuação do Tribunal de Contas e de seus agentes, excedendo limites normativos ao controle externo. A atuação do Tribunal de Contas, em exercício da sua competência, não se limita ao artigo 71 inciso e parágrafos da CF/88, posto que, em muitos casos exercer auxílio, inclusive a outros entes da Federação<sup>7</sup>.

Citada competência faz parte da estrutura do Estado de Direito, estando amparado por supraconstitucionais sendo mecanismo fundamental para a Administração Pública, na finalidade de controle e fiscalização.

Neste sentido leciona:

Competência julgadora dos Tribunais de Contas também tem estatura constitucional, assim como os próprios Tribunais de Contas, dada à relevância de uma e de outros nas Repúblicas, a ponto de o dever de prestar contas ter sido instado a princípio constitucional sensível, de modo que seu descumprimento pelos estados-membros ser hipótese de intervenção federal.

Prevê o nosso texto constitucional que compete ao Tribunal de Contas da União “julgar as contas dos administradores e demais, responsáveis por dinheiro e valores públicos da administração direta e indireta incluídos as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário” (art.71, II), aplicando-se tal norma, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal (art.75). (CAVALCANTI, 2004, p. 329).

---

<sup>7</sup>Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.  
§ 1º - 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.  
Art. 161. Cabe à lei complementar:  
Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

Nos dizeres de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2005, p. 117), este define a competência da Corte de Contas como sendo “órgão constitucional cooperador plural e onímico de toda a administração financeiro-orçamentária, não se subsumindo a qualquer um dos Poderes do Estado no desempenho de sua atuação.”

Passa a análise das competências Constitucionais do Tribunal de Contas, conforme outorga a Constituição Federal, em seu artigo 71, inciso e parágrafos, salientando as principais características, sendo que dessas competências, aponta as exercidas de forma exclusiva e as concorrentes com o Congresso Nacional.

#### 4.2.1 Análise das competências Descritas nos lincisos do artigo 71 da CF/88

Competência do inciso I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

A competência em questão, possui função consultiva e remete à emissão de parecer técnico acerca das contas do Presidente, que são anualmente encaminhadas ao Congresso Nacional.

Desenvolve função auxiliar, exercendo uma competência autônoma, para apreciar a legalidade e a economicidade das contas do Poder Executivo, confeccionando para tanto, um parecer independente e autônomo, que não pode ser alterado pelo Legislativo, o qual se limita a considerá-lo ou não.

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, (2005, p.112,) a competência exercida se manifesta tanto no campo da análise técnica/contábil, quanto na política, na forma da correta aplicação e gestão do dinheiro público, feito por meio do orçamento, assim asseverando “tratando-se, portanto, de uma cooperação de natureza mista: parte técnica, parte política.”

Na lição de Monique Cheker, o Tribunal de Contas no exercício da competência outorgada pelo inciso I do artigo 71 da CF/88, somente auxilia, colabora tecnicamente com o Poder Legislativo, através da emissão de parecer prévio.

O parecer da Corte de Contas é peça indispensável ao julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, isto é, o Poder Legislativo somente

poderá exercer sua função se houver a manifestação da Corte de Contas, após o parecer emitido pelo Tribunal de Contas, na linha do art. 166 §1º, I da CRFB/88, há novo parecer da Comissão mista Permanente de Deputados e Senadores. (CHEKER, 2009, p. 72)

Afonso Gomes de Aguiar e Márcio Paiva de Aguiar colecionam julgado acerca da competência do Tribunal de Contas, no que tange a apreciação das contas:

INTELIGIBILIDADE – PREFEITO – REJEIÇÃO DE CONTAS – COMPETÊNCIA. Ao Poder Legislativo compete o julgamento das contas do Chefe do Executivo considerados os três níveis – federal, estadual e municipal. O tribunal de Contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa – inteligência dos artigos 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 25, 31, 49, incisos IX, 71 e 75, todos do corpo permanente da Carta Constitucional de 1988. Autos conclusos para confecção do acórdão em 9 de novembro de 1995, (AGUIAR; AGUIAR, 2008, p. 26).

Referido parecer que configura exercício de controle “*a posteriori*” é encaminhado e julgado pelo Congresso Nacional nos termos do art. 49, IX, da CF/88, que exerce controle externo de natureza política.

Competência do inciso II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Em referido inciso, possui o Órgão de Contas à competência em julgar as contas, diferentemente do inciso anterior, no qual se limitava a apreciar. O julgamento em tela aplica-se a todos os responsáveis por dinheiro, bens e valores, sendo incluída tanto a administração direta, quanto à indireta. Assim, da apreciação das contas, nasce uma opinião provisória e sem efeitos concretos que pode ou não ser mantida, atuando como órgão auxiliar.

Já no exercício da competência de julgar, concretiza-se um juízo de valor definitivo. Reside no inciso II, a maior controvérsia acerca da competência, pois se refere ao julgamento dos órgãos e entidades que se submetem ao crivo decisório do Tribunal de Contas.

Deste modo, Edimur Ferreira Farias, sustenta a diferença quanto a competência existente entre as contas dos chefes do Executivo (Presidente,

Governador e Prefeito), em detrimento as contas dos demais responsáveis pelo dinheiro público.

Nessa linha:

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 inc. II do artigo. 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. (FARIAS, 2000, p. 579)

O julgamento exercido com espeque no inciso II possui efeito terminativo (em sede administrativa), afetando diretamente os gestores do dinheiro públicos, quanto à aplicação de multa e sanções.

No que tange a autonomia de julgamento e seu exercício pelo Tribunal, a doutrina divide-se em duas fortes correntes: a primeira sustentando a possibilidade de julgamento como um desdobramento da função jurisdicional, a segunda arguindo a total impossibilidade de uma competência jurisdicional, sendo, na sua visão, competência de natureza administrativa.

Entre os defensores do poder jurisdicional Júlio Cesar Manhães de Araújo, (2010, p.308), dispõe: “a atividade de julgamento do Tribunal de Contas se revela como sendo atividade *jurisdicional* porquanto se revela na missão de dizer o Direito com autoridade constitucional”.

Na mesma linha, Pontes de Miranda, (1947, p. 95), em sua obra “Comentários à Constituição de 1946”, sustentava o poder jurisdicional do Tribunal de Contas: “Desde 1934, a função de julgar as contas estava claríssima, no texto constitucional. Não havíamos de interpretar que o Tribunal de contas julgasse, e outro juiz julgasse depois. Tratar-se-ia de absurdo *bis in idem*”.

De outro giro, os defensores da natureza administrativa do inciso II, sustentam que a jurisdição é poder exclusivo do Judiciário, não sendo passível de que o Órgão de Contas a exerça.

Carlos Ayres Brito, alinha:

Os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. A função jurisdicional do Estado é exclusiva do poder Judiciário e é por isso que a Corte de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos

componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da *Lex legum*; b) também não integra no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988. (...)

Primeiramente porque os TC's julgam sob critérios exclusivamente objetivo ou da própria técnica jurídica (subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais). Segundo porque o fazem com a força ou a irretratabilidade que é própria das decisões judiciais com Trânsito em julgado. (BRITO, 2005, p. 68/69)

Eduardo Botelho Gualazzi, (1992, p.203) defende a natureza administrativa haja vista, “o Tribunal de Contas não exerce jurisdição *stricto sensu*, com a definitividade da coisa julgada, nem integra a estrutura orgânica do Poder Judiciário no Brasil: não há, pois, como juridicamente considerá-lo ‘órgão judicial’”.

Competência do inciso III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta incluída as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como, a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

Tal competência possui característica técnica em exercício de função fiscalizatória, devendo proceder a análise da legalidade das nomeações, contratos por prazo determinado, concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

A análise em questão, visa verificação da adequação e obediência aos princípios constitucionais e determinações legais atinentes a matéria, a exemplo, a obrigatoriedade de concurso público para admissão de pessoal.

Em não havendo forma de correção do ato e persistindo sua ilegalidade e ou irregularidade, o órgão de contas determina a sustação do ato e a devolução ao erário dos valores recebido. No caso, não se trata de julgamento, mas de apreciação da legalidade.

Acerca da não apreciação da legalidade Monique Cheker, (2009, p. 76), retrata que “o Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade de concessão de aposentadoria ou pensão, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição Federal, e assim, está jungindo a um processo de contraditório”.

Nesta linha, o Supremo Tribunal Federal manifesta-se nos termos do enunciado nº3 da súmula vinculante:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. <http://www.stf.gov.br> publicado no DO de 06.06.2007, p. 00001. Acesso 27 jun. 2012.

Todavia, ficam assegurados nesses julgamentos o contraditório e a ampla defesa, a serem exercidos em grau de recurso, na esfera administrativa do próprio Tribunal Contas.

Contudo, somente nos casos que da decisão resultar anulação ou revogação do ato de concessão inicial da aposentadoria, reforma ou pensão.

Nessa linha, segundo o recente posicionamento do STF, o exercício do contraditório e da ampla defesa dependerá de uma questão temporal relativa à demora, ou não, na apreciação do ato.

Prazo para Registro de Pensão e Garantias do Contraditório e da Ampla Defesa – 3 Ao aplicar orientação firmada no MS 25116/DF (v. Informativo 599) no sentido de reconhecer a razoabilidade do prazo de 5 anos para que o Tribunal de Contas da União - TCU examine a legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões, o Tribunal, em conclusão de julgamento, por maioria, concedeu parcialmente mandado de segurança. Anulou-se acórdão do TCU no que se refere à impetrante e para o fim de se lhe assegurar a oportunidade do uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Tratava-se, na espécie, de writ impetrado contra atos do TCU e do Coordenador-Geral de Recursos Humanos do Ministério dos Transportes, que implicaram o cancelamento da pensão especial percebida pela impetrante — v. Informativos 484 e 590. Tendo em conta que ela vinha recebendo a pensão a quase 10 anos de forma ininterrupta, entendeu-se que o seu benefício não poderia ter sido cessado sem que lhe fosse oportunizada manifestação. Vencidos os Ministros Celso de Mello e Cezar Peluso, Presidente, que concediam a ordem totalmente, pronunciando a decadência, e os Ministros Ellen Gracie e Marco Aurélio que a denegavam. (MS 25403/DF, rel. Min. Ayres Britto, 15.9.2010)

A controvérsia jurisprudencial se mantém sendo ainda posição do Supremo Tribunal Federal, de que é dispensável – em regra – o respeito do princípio do contraditório e da ampla defesa, no exercício desta competência.

Competência do inciso IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

Trata-se da fiscalização dos atos da administração pública direta e indireta, a ser realizada por meio de auditorias e inspeções, na finalidade de efetuar a fiscalização contábil e financeira, e ainda, adicionar informações a processos e averiguar denuncia.

Nessa área, Afonso Gomes de Aguiar e Marcio Paiva de Aguiar, na obra o Tribunal de Contas na Ordem Constitucional, lecionam que:

O tribunal tanto pode realizar inspeções e auditorias por sua própria decisão, com atendimento à solicitação das Casas do Congresso ou de suas Comissões. Pode também, realizá-las em virtude de denuncia que lhe seja apresentada consoante previsão constitucional existente no §2º do art. 74 da Magna carta, segundo a qual 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. (AGUIAR; AGUIAR, 2008, p.94)

Estando afetas ao exercício de competência sancionatória e corretiva, por meio da aplicação de multa e expedição de determinações.

Nesta visão de aplicação de sanção ou ainda correção dos atos objurgados, Júlio Cesar Manhães de Araújo, dispõe:

A par da inegável função punitiva que pode e deve exercer, verificando o descumprimento inescusável de dever objetivo imposto aos agentes submetidos à sua jurisdição, pode o Tribunal também, verificando que a conduta administrativa não representa qualquer lesão ao erário, muito embora não seja a mais recomendável de ser adotada em eventos como que analisa determinar que se adotasse as providências que vier a estabelecer, no sentido de coibir a reiteração de ocorrências do evento objurgado, bem como a de impor ao administrador que corrija seu comportamento, adequando-o ao que é de melhor alvitre para o interesse público. (ARAUJO, 2010, p. 331).

Competência do inciso V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

Competência fiscalizatória, que se manifesta no poder de controle externo do Tribunal de Contas sobre as empresas públicas, sendo que, por meio de referida competência, prevê a fiscalização, visando à proteção dos dinheiros aportados pela União.

Acerca da matéria, é necessário ponderar que as empresas devem ser formadas de capital nacional, conforme Afonso Gomes de Aguiar e Marcio Paiva de Aguiar (2008, p.96), "somente as contas nacionais estarão sujeitas à fiscalização do

Tribunal, como corolário do princípio da soberania das nações. Além do mais, essa fiscalização será realizada nos termos do tratado constitutivo”.

Competência do inciso V I- fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Pelo inciso VI do artigo 71 da Constituição da República, compete ao Tribunal fiscalizar a aplicação de todos os recursos repassados mediante convênio, ou instrumento similar a Estados, ao Distrito Federal ou Município.

Na visão de Evandro Martins Guerra (2005, p. 182), “convênio é um dos instrumentos que se utiliza o Estado para associar-se com as entidades públicas ou privadas, diferenciando-se dos contratos, quanto à vontade das partes”.

A referida competência fiscalizatória ocorrerá sobre os órgãos ou a entidade da União responsável pelo repasse, que também estará sujeitos à fiscalização do órgão de controle interno, como bem pondera Luiz Bernardo Dias Costa (2006, p.108).

Evandro Martins Guerra leciona:

A fiscalização recairá sobre o ente repassador de recursos, União ou Estado, sobre seus órgãos ou entidades. Não obstante os Tribunais poderão fiscalizar também os agentes receptores dos recursos, havendo responsabilidade pessoal na gestão fraudulenta ou causadora de dano ao erário. (GUERRA, 2005, p.182)

A competência para fiscalização divide-se entre o Tribunal de Contas do Estado, na fiscalização das receitas próprias dos Estados e Município, na qual a arrecadação e repasse são de competência da União, e o Tribunal de Contas da União, quando se trata de repasse de verba voluntária da União, cabendo à fiscalização do emprego do recurso, conforme assevera Júlio Cesar Manhães de Araújo (2010, p. 124).

Por meio de uma atividade de controle técnica e política, busca a fiscalização dos recursos transferidos voluntariamente aos demais entes da federação, materializado por meio de convênios, devendo os entes em questão, prestar contas da aplicação dos valores recebido, nos termos determinados pelo próprio convênio, sob pena de sanção.

Competência do inciso VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas

Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

No desempenho da competência supra, o Tribunal de Contas exerce função informativa de auxiliar o Poder Legislativo, por meio de ato declaratório que se reporta como característica ao exercício do Estado Democrático de Direito.

Afonso Gomes de Aguiar e Márcio Paiva de Aguiar relatam:

Feita as inspeções e auditorias pelo Tribunal de Contas, poderão o Congresso Nacional, qualquer de suas Casas (Câmara e Senado) ou suas respectivas comissões solicitar que lhes sejam enviadas as informações colhidas e os resultados obtidos. Temos aqui uma típica função auxiliar do Tribunal de Contas em relação ao Poder Legislativo.

Ainda em cumprimento de sua função de auxílio ao Congresso Nacional, cabe ao TCU o dever de enviar a este último relatórios trimestrais e anuais de suas atividades em atendimento à exigência do §4º do art.71 da Constituição Federal. (AGUIAR, AGUIAR, 2008, p. 101).

Essa competência é desempenhada na visão de Luiz Bernardo Dias Costa (2006, p.119), por meio de envio ao Congresso Nacional de informações sobre fiscalizações realizadas; expedição de diversos alertas dispostos na Lei de responsabilidade fiscal, e a manutenção de página na internet, alimentada por dados referente às contas públicas das três esferas do governo.

Competência do inciso VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

Reporta-se a competência em tela, na atuação autônoma do Tribunal de Contas, no exercício de uma competência fiscalizadora e sancionatória, podendo ser aplicada tanto nos processos de prestação de contas como nos processos de fiscalização.

Nesse caso a sanção é a pena com a qual o Estado, busca garantir a Execução de uma obrigação. (GUERRA, 2005, p. 84).

Luciano Ferraz assevera acerca do poder de coerção e sanção do Órgão de Contas, diferenciando a aplicação de multa-sanção e multa- coerção:

A possibilidade de aplicação de penalidades pecuniárias pelo Tribunal de Contas não se esgota na ação coercitiva que tenciona obrigar os sujeitos, administradores de recurso público, ao cumprimento de obrigações públicas impostas por lei (multa-coerção).

Há multas previstas nas leis orgânicas e nos regimentos internos destes órgãos que se dirigem mesmo à punição dos infratores (multa-sanção). É o que se verifica nas hipóteses de julgamento de contas irregulares, com ou sem determinação de ressarcimento.

As primeiras (multa-coerção) repitam-se, são aplicadas no intuito de forçar o cumprimento do ordenado, aproximando-se, na essência, das infrações impostas pelo Poder Público pelo descumprimento das medidas de polícia administrativas, as segundas possuem nítido caráter reparador do dano, com viés estritamente sancionatório. (FERRAZ, 2002, p. 28)

Luiz Bernardo Dias Costa disserta acerca das penalidades aplicadas pela Corte de Contas:

Condenação a recolhimento do débito; aplicação de multa proporcional a débito imputado; aplicação de multa por infração à lei de Responsabilidade Fiscal, afastamento do cargo de dirigente responsável por obstrução à auditoria; decretação de indisponibilidade de bens por até um ano, declaração de inabilitação para o exercício da função de confiança por cinco a oito anos, declaração de inidoneidade para contratar com o Poder Público por até cinco anos. (DIAS, 2006, p.109)

O sistema jurídico reconhece a força coercitiva do Tribunal de Contas, ressalvando, todavia, a possibilidade de revisão judicial por excesso ou desvio de poder. Como exemplo, cita o julgado de Apelação nº5 001787-48.2011.404.7112/RS, no qual a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) negou recurso do ex-reitor da Universidade Luterana do Brasil (Ulbra), Ruben Becker, e confirmou a cobrança de multa imposta pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por irregularidades apuradas na prestação de contas relativa a convênio firmado em 1993, entre a Comunidade Evangélica Luterana São Paulo (CELSP) e o Fundo Nacional de Saúde. Becker e a CELSP foram condenados a pagar, individualmente, R\$ 10 mil.

Assim, faz-se necessário que o órgão controlador detenha mecanismos suficientes para fazer cumprir as determinações e orientações exaradas, na finalidade de impor a vontade do Estado.

Competência do inciso IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

No caso em tela, o desempenho da competência do Tribunal vem vinculado a verificação de uma ilegalidade, no exercício da competência judicante e fiscalizatória de cunho corretiva.

Assim, assevera Andre Kirchheim em trabalho monográfico desenvolvido junto a Universidade Católica de Brasília “competência corretiva, exercida por meio

de determinações as ás órgãos e entidades nos quais se verificou a ocorrência de irregularidades, no curso de processo de contas ou de fiscalização”.

Evandro Martins Guerra leciona acerca do procedimento aplicado ao desempenho da competência do inciso IX, supracitado:

Restando verificada ilegalidade, as Cortes de Contas determinarão prazo para que o responsável pelo órgão ou entidade tome as medidas indispensáveis ao pleno cumprimento da lei, eliminando a mácula apurada. Havendo o devido saneamento, no prazo marcado, o Tribunal faz cessar a impugnação. Caso contrário, como corolário dessa atribuição, em se tratando de ato, tem-se a possibilidade de sustação do mesmo, pelo próprio Tribunal de Contas, sem prejuízos da aplicação de multa e outras penalidades cabíveis. (GUERRA, 2005, p.184)

Competência do inciso X - sustar se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

Para Diogo Figueiredo Moreira Neto, trata-se de uma atividade de natureza política, tipicamente de exercício de poderes da soberania em face dos demais poderes referidos, manifestando-se:

O ato de sustação, embora neste caso não seja definitivo, é uma decisão de natureza política exercida pelo Tribunal de Contas, em que se manifesta a soberania do Estado ao incidir sobre atividades financeiras públicas e qualquer outro órgão ou entidade. (MOREIRA, 2005, p.114).

Duas são as fases de desenvolvimento da competência retro. A primeira deve reportar-se a fixação de prazo para correção do ato ilegal, a segunda ocorre diante da ausência de correção dentro do prazo fixado, suspendendo assim a execução do ato impugnado.

Evandro Martins Guerra, acerca do tema leciona:

O Tribunal de Contas deveria, antes de sustar o ato, assinar prazo para correção da suposta ilegalidade, quer dizer, o ato de sustação estaria condicionado ao não atendimento à determinação da Corte. Todavia, o exercício do controle preventivo, imperativo ressaltar, que a atuação do Tribunal de Contas deve se pautar pela verificação da real e absoluta necessidade de suspensão imediata do ato, consoante critérios de razoabilidade. (GUERRA, 2005, p.185)

Assim, cabe ao Tribunal de Contas, determinar as providências necessárias para correção do ato, e, somente se não fora atendido no prazo estipulado, deve proceder à sustação da execução do ato.

Competência do inciso XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Dentro do exercício do controle externo, o órgão de conta deverá representar quando apurar qualquer espécie de irregularidade, na visão de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2005, p. 115), “no caso de não serem sanções aplicáveis pelo próprio Tribunal de Contas, essa representação será mandamental e de caráter técnico.”

## 5 NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

O tema proposto para estudo neste capítulo, natureza das decisões do Tribunal de Contas, e foco deste trabalho, ainda é de grande divergência na doutrina, inobstante ao fato de inúmeras discussões acerca do tema.

Vários são os doutrinadores que defendem a atuação do Tribunal de Contas dentro de uma função jurisdicional, na qual exerceria a competência de julgar, deste modo, suas decisões não seriam passíveis de revisão judicial. Há contrário senso, diversos doutrinadores, negam ao Tribunal o exercício da função jurisdicional.

Luiz Manoel Gomes Junior (2003), em sua obra, *Tribunal de Contas Aspectos Controvertidos*, leciona que a confusão se iniciou com o decreto nº 392, de 08 de outubro de 1896, pois, referido texto normativo explicitava que o Tribunal de Contas atuaria com jurisdição, a qual passou a ser interpretada por alguns doutrinadores como função jurisdicional, haja vista, as expressões jurisdição e julgar, constantes no corpo do decreto.

Inicia-se, portanto, com o estudo da natureza jurídica do próprio Tribunal de Contas, enquanto órgão de controle externo, no desempenho de suas funções e competências.

Após, passa a dissertar acerca dos diversos tipos de decisões emanadas pelo Órgão de Contas, e sua natureza jurídica e eficácia, utilizando como parâmetro a visão de vários doutrinadores, na apreciação da matéria em análise. Em contraponto, analisa-se a executoriedade de referidas decisões na visão de tratarem de título executivo judicial ou extrajudicial.

### 5.1 NATUREZA JURÍDICA NO TRIBUNAL DE CONTAS

Ponto de partida para análise da natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas é o exame da natureza jurídica do Tribunal, disciplinado pela Carta Constitucional de 1988.

Desta forma, tem-se que o Tribunal de Contas é órgão essencial, responsável pela garantia e zelo à *res publica*, possuindo caráter multifacetário, atribuído pela própria Constituição Federal.

Inobstante a essa pluralidade, sua finalidade é a de exercer fiscalização do dinheiro público e apontar as práticas contrárias aos princípios constitucionais, nas palavras de Fernando G. Jayme, (2002), “é elo corresponsável pela efetivação do direito fundamental à probidade administrativa”, sendo disciplinado pela constituição com caráter *sui generis*.

Com efeito, a controvérsia existente quanto sua natureza jurídica, remonta sua própria origem, vez que na exposição de motivos do Decreto 966-A de 7 de novembro de 1980, Rui Barbosa inseriu o Tribunal de Contas na estrutura do Estado com autonomia, e função de revisão e julgamento, sendo definido como “um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, (...) colocado em posição autônoma”.

Eduardo Botelho Gualazzi relata:

Em 1981, Ruy Barbosa exprimia-se nos seguintes termos: é entre nós, o sistema de contabilidade orçamentaria defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução. O governo Provisório seu reconheceu a urgência inevitável de reorganiza-lo; e acredita haver lançado os fundamentos de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura 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. (GUALAZZI, 1992, p.174).

Em vista dessa divergência doutrinária e jurisprudencial, Eduardo Lobo Botelho Gualazzi, em sua obra *Natureza Jurídica do Tribunal de Contas*, assevera o pensamento de inúmeros juristas em uma ordem cronológica de evolução e entendimento acerca do tema.

Traz a baila, a primeira visão acerca da natureza jurídica do Tribunal de Contas, no ano de 1865, nas palavras de Visconde de Urugay, e continua com as palavras de Ruy Barbosa, Mario Masagão, Castro Nunes, Alfredo Buzaid, Celso

Antônio Bandeira de Mello, Michel Temer, Jose Cretella Junior, e por fim, no ano de 1987 com a posição do jurista Hely Lopes Meireles.

Concluído o autor que o Tribunal de Contas do Brasil trata-se de:

Órgão administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeira – orçamentaria, em face dos três Poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional. (GUALAZZI, 1992, p. 187)

Enquanto órgão, o art. 71 da atual Constituição Federal classifica este como integrante do Poder Legislativo, haja vista, a função de fiscalizar ser atribuição típica deste. Nesse sentido, Hamilton Fernando Castardo, traz argumentos favoráveis à classificação do Tribunal de Contas como parte componente do Poder Legislativo.

O artigo 71, da CF/88, posiciona o Tribunal de Contas como órgão que auxilia o Congresso Nacional, Poder Legislativo, no controle financeiro externo da Administração Pública, e não como órgão auxiliar ou integrante deste poder.

Os órgãos de contas devem ter o entendimento quanto ao poder legislativo de cooperação funcional, na importante função fiscalizadora daquele Poder. (CASTARDO, 2007, p.78)

Na mesma visão, entre os defensores de que o Tribunal de Conta é componente do Poder Legislativo, Michel Temer (1999, p.426) consigna: “o Tribunal de Contas é parte componente do Poder Legislativo na qualidade de órgão auxiliar, e os atos que pratica são de natureza administrativa.”

Defendendo a posição do Tribunal enquanto órgão auxiliar do Legislativo, José dos Santos Carvalho Filho, assevera:

O tribunal de contas é órgão integrante do Congresso Nacional, que tem função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da administração pública, como emana do artigo 71 da Atual Constituição. (FILHO, 2007, p. 860).

Eduardo Lobo Botelho Gualazzi aduz:

Poder-se-ia citar, ainda, o caso do Tribunal de Conta. É Órgão do legislativo e desempenha função administrativa de controle como instrumento auxiliar daquele poder. (GUALAZZI, 1992, p.181)

Entretanto, em que pese às atribuições administrativas de fiscalização que lhe foram outorgadas pela Constituição Federal, sua função é de auxílio ao Poder Legislativo.

Destarte, a relação do Tribunal de Contas com o Poder Legislativo, é um vínculo institucional, não havendo relação de subordinação, possuindo o órgão, autonomia administrativa e financeira, sendo totalmente independente em relação a qualquer poder Estatal.

Neste diapasão, há contrário *sensu*, parte da doutrina defende que o Tribunal de Contas não pertence a nenhum dos Poderes, sendo um órgão independente e autônomo, que, auxilia o poder Legislativo, e a ele não se subordina.

Durante muitos anos, o órgão de contas foi interpretado como um mero auxiliar do Poder Legislativo, todavia, atualmente, a referida concepção encontra-se defasada.

Acerca dessa evolução doutrinária, Carlos Ayres Britto aduz:

Quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo 'com auxílio do Tribunal de Contas da União' (art.71), tenho como certo que está a falar 'auxílio' do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário.

Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. (BRITTO, 2005, p.62)

Deste modo, Evandro Martins Guerra, reconhece o Tribunal de Contas como órgão independente.

Os Tribunais de contas possuem natureza jurídica de difícil apreensão enquadrando-se nos chamados órgãos constitucionais, encontrando-se posicionamento por entre as esferas do poder ou ao lado destas, porquanto a evolução da sociedade e do direito não mais admitem a teoria tripartide como estanque e absoluta (GUERRA, 2005, p.65)

Jair Lima Santos defende o Tribunal de Contas como órgão autônomo:

Demonstra-se razoável a linha de entendimento que acolhe a tese de que os Tribunais de Contas são órgãos autônomos, cuja jurisdição e competência advêm diretamente do texto constitucional, mas que exercem tanto funções jurisdicionais propriamente ditas quanto funções meramente administrativas. (SANTOS, 2011, p.63)

Flávio Régis Xavier de Moura e Castro, leciona acerca da constituição do Tribunal de Contas, quanto órgãos constitucionalmente autônomos.

Este auxílio, entretanto não é de subalternidade, mas de necessidade. Não há como exercer o controle externo, no Brasil, sem a indispensável participação das cortes de Contas, que são órgãos tecnicamente preparados para essa atividade estatal. Embora a titularidade do controle externo esteja no Parlamento, os Tribunais de Contas não pertencem à estrutura administrativa do Poder Legislativo nem de qualquer outro Poder constituído. São, pois, órgãos constitucionalmente autônomos. (CASTRO, 2005, p. 164)

O modelo constitucional do Tribunal de Contas, enquanto órgão, não está inserido dentro de nenhum dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, na finalidade de preservar a autonomia dos poderes.

Perfilhando acerca do tema, Edson Simões aponta:

O fato é que a função de controle externo é exercida pelo Poder Legislativo e pelas Cortes de Contas, tal como preconiza a atual Constituição Federal. Em consequência, portanto, pode-se afirmar que a atividade nuclear dos Tribunais de Contas os coloca como órgãos de auxílio do Poder Legislativo. Todavia, a compreensão mais abrangente do tema depende da análise das atribuições conferidas pelo artigo 71 e seguintes da Constituição Federal, que revelam ser o Tribunal de Contas um órgão eminentemente técnico, voltado a auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo. A Carta Magna é clara ao estabelecer que os Tribunais de Contas tenham por função precípua auxiliar no exercício do controle externo, mas, em nenhum momento lhes confere a condição de órgãos auxiliares, e sim de órgão de auxílio do Congresso Nacional, o que afasta qualquer questionamento sobre uma suposta subordinação hierárquica ao Poder Legislativo. (SIMÕES, 2008, p.14)

Portanto, o Órgão de Contas exerce sua função e competências, ora de forma autônomo, ora auxiliando o Legislativo no exercício de suas específicas atribuições.

Suas competências são fixadas pela Constituição Federal, bem como, organização e funcionamento. Deste modo, são órgãos constitucionais independentes e autônomos, que exercem a função do controle externo, por meio da fiscalização, auxílio e controle, sem subordinação aos poderes, emanando assim, decisões passíveis de revisão judicial.

No que tange a natureza jurídica de suas decisões, verificam-se diversos entendimentos como de natureza: política, administrativa e jurisdicional. Sendo as duas últimas as mais debatidas.

Dividindo a doutrina em duas linhas, a natureza jurídica das decisões de cunho administrativo e as de cunho jurisdicional.

Nesta linha, a controvérsia em questão esta semeada, e será examinada com base nas visões de vários doutrinadores.

## 5.2 NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES:

Após um primeiro juízo acerca da natureza do Tribunal de Contas enquanto órgão, inicia-se a análise da natureza jurídica de suas decisões.

No âmbito de sua função e exercício de sua competência, o Tribunal de Contas toma os mais variados tipos de decisões, como exemplo, Afonso Gomes de Aguiar e Marcio Paiva de Aguiar, manifestam-se:

Tais como julgamento de contas, determinações ou negações de registro de atos de nomeação de pessoal ou concessivos de aposentadorias ou pensões, sustação de atos que gerem despesas ilegais, resposta a consultas, imputação de multa etc.(AGUIAR, AGUIAR, 2008, p.105)

Todavia, para cada decisão, verifica-se uma eficácia, uma coerção e uma execução diferenciada.

Neste ponto, persiste ainda, a celeuma acerca da natureza das decisões, principalmente na defesa de que a atuação do Tribunal de Contas é exercício de uma função jurisdicional, tendo como carro chefe o julgamento das Contas.

A discussão acerca da sua natureza jurídica iniciou-se no ano de 1934, quando a Constituição Federal em seu artigo 99, empregou o verbo JULGAR, nas atribuições do Tribunal de Contas.

Art. 99 - É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1934).

E assim, prosseguiu nas Constituições que se seguiram, na de 1937. Art. 114.

Art. 114 - Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos

celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. (BRASIL, 1937).

### Na Constituição de 1946 em seu artigo 77

Art. 77 - Compete ao Tribunal de Contas:

I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. (BRASIL, 1946)

### Constituição de 1967 art. 71§4º:

Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

...

§ 4º - O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior. (BRASIL, 1967)

### Persistindo atualmente no artigo 71 inciso II da Constituição Federal de 1988:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Para o desenvolvimento do estudo da função jurisdicional do Tribunal de Contas, faz-se necessário um parêntese acerca do conceito e características da jurisdição. Em se tratando de atuação do Judiciário em face das decisões oriundas de entidade da Administração Pública, o ponto de partida das nossas reflexões deve ser a jurisdição, naqueles aspectos que interessam.

Desenvolvem-se na atualidade, dois sistemas de jurisdição: o sistema da unidade da jurisdição e o sistema da dualidade da jurisdição, sendo o primeiro

definido como o sistema inglês. O referido sistema confia ao Poder Judiciário o monopólio da jurisdição.

Já o segundo, denominado de sistema francês, impõe a solução de demandas envolvendo a Administração Pública.

Pode-se apontar como diferença entre os sistemas, o fato de que, no sistema inglês, somente as decisões advindas do Poder judiciário são dotadas de comando de coisa julgada. Já as decisões administrativas sujeitam-se, ao reexame, pelo Judiciário, quanto à sua legalidade e constitucionalidade.

Enquanto no sistema Francês, os juízes não detêm o monopólio da jurisdição: essa atividade é dividida com os Tribunais Administrativos, que decidem as matérias de sua competência não podendo ser reexaminados pelo Poder Judiciário.

No direito brasileiro, foi adotado o sistema de jurisdição una pelo qual o papel de julgar esta relacionada com o Poder Judiciário e somente este exerce a função jurisdicional, nos termos do artigo 5º, XXXV, da CF.

Ao contrário de outros Países como a Itália onde prevalece o sistema de jurisdição duplo – havendo o contencioso administrativo ao lado do contencioso judiciário. No sistema Brasileiro, se permite a existência de Tribunais Administrativos, desprovidos, porém, de função jurisdicional, esta exclusiva do Poder Judiciário.

Nas palavras de J. Cretela Junior função jurisdicional

É a aplicação da lei ao caso concreto, em decorrência de situação contenciosa. Não é a aplicação da lei “de ofício”. No poder Judiciário, centraliza-se toda a jurisdição, que não lhe pode ser retirada nem pela própria lei, uma vez que é outorgada por mandamentos constitucionais expressos (“a lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”). (CRETELA JUNIOR, 1986, p. 3)

Assim, jurisdição, por princípio, é una indivisível, por ser manifestação de soberania Estatal, possui como atribuído primordial, a existência de contenciosidade, ou seja, deve haver conflito entre as partes, como assevera José Frederico Marques (1978, p. 61) “função que o Estado exerce para compor processualmente conflitos litigiosos, dando a cada um, o que é seu segundo o Direito Objetivo”.

Nas palavras de Giuseppe Chiovenda (1998, p.55), “consiste na substituição definitiva e obrigatória da atividade intelectual não só das partes, mas de todos os cidadãos, pela atividade intelectual do juiz que faz atuar a vontade concreta da lei”.

Dentro deste liame, inicia-se a discussão acerca da natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas, começar pela defesa da sua natureza jurisdicional.

### 5.2.1 Natureza Jurisdicional

No ano de 1934, Pontes de Miranda (1947, p. 95), já lecionava que a função de julgar era inerente ao Tribunal de Contas, “não havíamos de interpretar que o Tribunal de Contas julgasse, e outro juiz rejuilgasse depois, tratar-se-ia de absurdo *bis in idem*”

Na mesma posição doutrinaria, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes defende a função judicante, no argumento de que ao Poder Judiciário, cabe apenas o patrulhamento das fronteiras da legalidade:

Os atos administrativos em geral não podem ser amplamente revistos pelo Poder judiciário; as questões estritamente pertinentes ao binômio conveniência-oportunidade e ao mérito fogem ao exame judicial. O Fundamento dessa lição consagrada pela doutrina de forma uníssona reside no respeito à competência e harmonia do Direito que impede ao Juiz se substituir ao administrador. (FERNANDES, 1998, p. 169)

Evandro Martins Guerra (2005, p.122) por sua vez, assevera que “o exercício da jurisdição não é exclusivo do Poder Judiciário, porquanto caberá ao Estado de direito, a quem a Lei maior determinar competência”.

Seguindo a defesa, para Miguel Seabra Fagundes, não há dúvidas de que o Tribunal de Contas deve ser investido no exercício da função judicante:

Seu pronunciamento embora restrito em amplitude, porque limitado ao aspecto contábil (o criminal fica á justiça comum), é conclusivo. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para reexaminá-lo. (FAGUNDES, 1967, p.139)

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em defesa a competência jurisdicional do órgão de contas, aduz:

É impossível sustentar que o constituem agiu displicentemente, por ignorância ou descuido. Ao contrário conhecendo a riqueza do vocabulário utilizou-o com perfeição ora restringindo, ora elastecendo a função. Nota-se, no elenco de competência, o rigor científico na terminologia empregada, acentuado a diferenciação da finalidade de cada mister cometido. Para algumas tarefas empregou-se o termo apreciar, em outras fiscalizar, em

outras, realizar inspeção e auditorias e apenas em um caso, julgar. (FERNANDES, 2009, p.188)

Rodolfo de Camargo Mancuso (p. 75, 1997) leciona que os pronunciamentos desses órgãos colegiados configuram verdadeiros julgamentos, atos judicantes aperfeiçoados e impositivos, embora restritos, obviamente, às matérias constitucionalmente atribuídas a esses Tribunais.

Na Constituição Federal Espanhola, a natureza do Tribunal de Contas está atribuída a duas funções essenciais, a fiscalizadora e a jurisdicional, como assevera Ramon Muñoz Alvarez:

El Tribunal de Cuentas es una institucion independiente y eminentemente técnica. A esto no se opone la alusión que los textos legales hacen a la dependência de las Cortes Generales. Ello no implica que este incardinado em el Poder Legislativo como um órgano auxiliar del mismo, sino simplemente que, em cuanto órgano fiscalizador, está dentro de la órbita parlamentaria prestando srvcios técnicos mediante la fiscalizacióny el assessoramento que van a servir de base a las Cortes para realizar el juicio político, como ya recogió el Tribunal Supremo, em sentencia de 18 de octubre de 1986. Em ningún caso puede hablarse de dependência orgânica del Tribunal de Cuestas respecto de las Cortes Generales nj de niguna outra institución del Estado. (ALVAREZ, 1995, p.49)

Nessa linha, inobstante ao Tribunal de Contas não constar no elenco constitucional dos órgãos jurisdicionais, teria a capacidade e competência de aplicar o direito.

Para Bruno Lacerda Bezerra Fernandes (2002, p. 133) o Tribunal de Contas teria assim “jurisdição material”, haja vista que, exercem algumas funções típicas, pois uma das suas atribuições é o julgamento de contas dos responsáveis, com imparcialidade.

Deste modo, a natureza jurisdicional das decisões do Tribunal de Contas, é ferreamente defendida, principalmente no “julgamento das contas” não só pelos doutrinadores supracitados, como de outros vários, afirmando que a Constituição outorga a possibilidade de julgar ao Tribunal de Contas, dentre inúmeras competências descritas nos artigos 71e incisos da Constituição Federal.

Monique Cheker assevera na defesa da natureza jurisdicional nas decisões emanadas no desempenho da competência do artigo 71 em seus incisos II da CF, no que tange o julgamento das contas:

O Tribunal de Contas, quando do julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro exerce função jurisdicional, nessa linha de raciocínio, justamente por seus membros serem asseguradas, de forma constitucional as garantias de “independência, impessoalidade e imparcialidade” atribuídas aos magistrados em geral. Não é por uma razão topográfica – de não estar localizado no Capítulo III do Título IV da CRFB/88 – que tal conclusão pode ser obstada, até porque a própria Constituição, como fez em outros dispositivos, poderia conferir a função jurisdicional a outros órgãos, independentemente da sua localização, e mesmo que a atividade jurisdicional para estes não componha atividade fim. (CHEKER, 2009, p.89).

Em contraponto aos argumentos acima, vários doutrinadores sustentam que o Tribunal de Contas não exerce a função jurisdicional do Estado, exclusiva do Poder Judiciário, posto que não exista sequer a litigância, nos termos do artigo 5º inciso LV da Constituição.

O grande jurista Hely Lopes Meireles diferencia e define atividade jurisdicional da judicial:

Não se confunda jurisdicional com judicial jurisdição é atividade de dizer o direito, e tanto diz o direito o Poder Judiciário como o Executivo até mesmo o legislativo, quando interpretam e aplicam a lei. Todos os poderes e órgãos exercem jurisdição, mas somente o Poder judiciário tem o monopólio da jurisdição judicial, isto é, de dizer o direito com força de coisa julgada. É por isso que a jurisdição do Tribunal de Contas é meramente administrativa, estando suas decisões sujeitas à correção pelo Poder Judiciário quando lesiva de direito individual, como já foi sumulado pelo STF (Súmula 6) e reiteradamente decidido pela nossa justiça. (MEIRELLES, 2004, p. 764).

Eduardo Botelho Lobo Gualazzi, (1992, p. 199) afirma que as “decisões do Tribunal de Contas, no Brasil, nunca, fizeram coisa julgada, em relação ao Poder Judiciário, de 1891 até o momento atual”.

Quanto à utilização do verbo julgar, da palavra jurisdição, J. Cretella Junior (1945, p. 9), aponta em sua obra Natureza Jurídica das Decisões dos Tribunais de Contas, que “a palavra “jurisdição”, é a mesma que se lê nas estradas de rodagem federais”.

Carlos Ayres Brito, argumenta:

A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder judiciário e é por isso que as Cortes de Contas:

- a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o judiciário), como se vê da simples leitura do artigo 92 da Lex Legum;
- b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988. (BRITTO, 2005, P.68).

Em total contraposto, a defesa da jurisdicionalidade do julgamento, Eduardo Lobo Botelho Gualazzi, afirma:

Sob aspecto jurídico, não há como supor ou imaginar que o Tribunal de Contas seja órgão com natureza, sustância, essência material intrínseca de órgão jurisdicional, judicante, cujas decisões produzam a coisa julgada, com definitividade. Em matéria de Direito, as decisões finais do Tribunal de Contas são sempre suscetíveis de eventual contrasteamento no âmbito cognitivo do Poder Judiciário do Brasil. (GUALAZZI, 1992, p.186).

Na visão de Carlos Ramos de Barros:

A expressão “julgar contas” não tem, a nosso modesto entendimento, o sentido de declarar ou afirmar o direito (privativo do judiciário, salvo raras exceções); parece-nos, no caso, que o constituinte de 1988 (como os anteriores) usou essa expressão para dar maior ênfase, maior realce ao exame e verificação feitos pelos Tribunais de Contas, conferindo-lhes, neste aspecto, competência para decidir em definitivo, como se fosse uma sentença do judiciário. (BARROS, 2005 p. 126).

Portanto, diante da ausência de litígio e a necessidade de provocação, Moacyr Amaral leciona, acerca da impossibilidade das decisões do Tribunal de Contas serem classificadas como de natureza jurisdicional.

A jurisdição se exerce em face de um conflito de interesse e por provocação de um dos interessados. É função provada. Quem invoca o socorro jurisdicional do Estado manifesta uma pretensão contra ou em relação a alguém. Ao órgão jurisdicional assistem o direito e o dever de verificar e declarar, compondo assim a lide, se aquela pretensão é protegida pelo direito objetivo, bem como, no caso afirmativo realizar as atividades necessárias a sua efetivação prática (SANTOS, 2004, p.68)

Ainda no tema em comento, o doutrinador José F.F. Tavares, conselheiro do Tribunal de Contas de Portugal dispõe:

Diz-se por vezes, que o controle a exercer pelos Tribunais de Contas é, sobretudo, um controlo da legalidade e não um controlo da boa gestão que, para alguns autores, quase se situa na fronteira com o controlo político. Por outro lado, por vezes identifica-se erradamente o controle do Tribunal de Contas como controlo jurisdicional. (TAVARES, 2005, p.169)

Luiz Manoel Gomes Junior lança dois argumentos contrários à natureza jurisdicional do Tribunal de Contas.

Primeiro, que o termo julgar não significa necessariamente, o exercício de uma função jurisdicional. Segundo, porque o controle jurisdicional jamais pode ser afastado, até por expressa disposição constitucional (art. 5º, inciso XXXV da CF/88). (GOMES JUNIOR, 2003, p. 25).

Deste modo, nenhuma espécie de decisão emanada pelo Tribunal de Contas, fica excluída da apreciação do Poder Judiciário, por força Constitucional do artigo 5º XXXV, limitando os julgados a coisa julgada administrativa.

### 5.2.2 Natureza Administrativa

A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, em seu artigo 6º, §3º, dispõe que coisa julgada é a “decisão judicial de que não cabe recurso. No entanto, no campo das decisões administrativas, argumenta-se a existência da coisa julgada administrativa. Nesta linha, oportuno definir coisa julgada administrativa, posto que, sua caracterização não seja unânime junto à doutrina.

Na visão de Hely Lopes Meireles, este não reconhece a coisa julgada administrativa:

A denominada coisa julgada administrativa, que, na verdade, é apenas uma preclusão de efeitos internos, não tem o alcance da coisa julgada judicial, porque o ato jurisdicional da Administração não deixa de ser um simples ato administrativo decisório, sem a força conclusiva do ato jurisdicional do Poder Judiciário”. (MEIRELLES, 2004, p. 625)

No contexto internacional, Bruno Lacerda Bezerra Fernandes, assevera acerca da coisa julgada administrativa na Alemanha:

Coisa julgada administrativa no sistema germânico, assume os mesmos contornos da coisa julgada judicial por nós conhecida, de forma que as decisões proferidas pelos Tribunais Administrativos se revestiriam de coisa julgada tanto no seu aspecto formal quanto material, sendo indispensável, por isso mesmo, a existência de motivação, fundamentação da decisão administrativa, a exemplo das judiciais, uma vez que a contradição material entre a lei e o ato administrativo acarreta a anulabilidade. (FERNANDES, 2002, p.91),

No entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

As expressões coisa julgada administrativa e prescrição administrativa, criticadas por muitos autores, por entenderem que se trata de institutos típicos do direito processual, civil e penal, foram transpostas para o direito

administrativo por influência de doutrinadores que não veem diferença de fundo, mas apenas de forma, entre a administração ativa e a jurisdição; em ambos os casos há aplicação da lei ao caso concreto. (DI PIETRO, 2011, 746)

No que tange a posição majoritária da doutrina, esta aponta a existência da coisa julgada administrativa, contudo, resguardando ao processo judicial a coisa julgada formal e material, bem como a soberanamente julgada.

Isto ocorre, em virtude do fato que um processo esgotado no campo administrativo pode ser apreciado pelo poder judiciário, com base no artigo art.5º, XXXIV constituição Federal.

Desta forma, a coisa julgada administrativa existe no mundo jurídico, sendo alguns pontos divergentes na doutrina outros, no entanto uníssonos, posto que, ocorrem momentos em que a administração pública encerra seu processo administrativo, não havendo mais possibilidade de revisão em sede administrativa, ou seja, torna-se a decisão irretratável para a própria administração.

A expressão “coisa julgada administrativa” encontra severa crítica de diversos autores, vez que entendem tratar-se de institutos tipicamente processual, que foi incorporado para o direito administrativo.

Para grande maioria dos doutrinadores, todas as decisões emanadas pelo Tribunal de Contas, são decisões de cunho administrativo, sendo esta sua natureza, servindo este como órgão autônomo, auxiliar do Poder legislativo, sem a possibilidade de julgar, e referidas decisões fazem coisa julgada administrativa.

Em um brilhante retrospecto histórico, Eduardo Lobo Botelho Gualazzi leciona:

Em 1983, Manuel Pedro Villaboim, ao considerar o instituto do contencioso administrativo, em face da Constituição do Brasil, de 1891, concluía que o Tribunal de Contas “conquanto de natureza administrativa, oferece, pelas garantias de independência que lhe asseguram, e pelos requisitos que devem presidir a sua composição, todas as garantias dos tribunais judiciários”. (GUALAZZI, 1992, p. 183)

Jaime Donizete Pereira (2005, p. 419) afirma acerca da natureza administrativa do Órgão de Contas como sendo este um “Órgão administrativo com funcionamento autônomo, parajudicial, cuja função precípua consiste em exercer *ex officio* o controle da execução financeiro-orçamentaria sobre os três poderes do Estado”.

Na mesma seara, J, Cretella Junior, defende a natureza administrativa do Tribunal de Contas:

Nenhuma das tarefas ou atividades do Tribunal de Contas configura atividade jurisdicional, pois não se vê, no desempenho dessa Corte de Contas, nem autos, nem réu, nem propositura de ação, nem provocação para obter prestação jurisdicional, nem inercia inicial, nem existência de órgãos integrantes do Poder Judiciário, nem julgamento de crimes contra a administração.

Ao contrário, as atividades do Tribunal de Contas, tipicamente administrativas, são a apreciação da legalidade das reformas, a apreciação da legalidade das pensões, a apreciação das contas o chefe do Executivo, na respectiva esfera de julgamento (...) (CRETELLA JUNIOR, 1945, p.15)

Hely Lopes Meirelles dispõe acerca da natureza administrativa das decisões do Órgão de Contas, (1979, p. 749) “Não exercendo função legislativa, nem judicial, o Tribunal de Contas só pode ser classificado como órgão administrativo independente”. Em consonância, José Afonso da Silva, (2004, p.189) leciona, “órgão técnico e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais”.

Concluindo acerca do tema, Eduardo Botelho Lobo Gualazzi, (1992, p. 205), aponta que “qualquer decisão do Tribunal de Contas, no Brasil, que gere situação jurídica individual é suscetível de ser classificada como coisa julgada administrativa”.

Junto com a natureza administrativa, se perfaz a natureza política, a qual é sustentada sob o argumento de que o Tribunal de Contas nasceu e se desenvolveu no berço da Constituição da República, a qual, como assevera Joaquim Gomes Canotilho (2003, p.198) “é o estatuto jurídico do fenômeno político”.

Nesta linha, Aliomar Baleeiro, defende o Tribunal de Contas como Órgão político:

À primeira vista, o Tribunal de Contas poderá parecer simples órgão administrativo, colegiado, com funções jurisdicionais sobre os ordenadores e pagadores de dinheiros públicos, no interesse da probidade da administração. Mas, a análise da Constituição mostra que existe algo de mais importante e profundo nesse órgão imediato da Constituição: é a sua função essencialmente política que decorre do papel de órgão da fiscalização do Congresso. (BALEEIRO, 1993, p.426)

Reportando-se o tema política, ao exercício da coletividade, nas relações exercidas dentro da administração pública entre governo, governantes e povo. Carlos Ayres Brito, (2005, p.71) argumenta que se os Tribunais de Contas não ostentassem dimensão política não ficariam habilitados a julgar as contas dos

administradores e fiscalizar as unidades administrativas de qualquer dos três poderes estatais. Possui assim, o Tribunal, uma natureza administrativa, mas antes de tudo uma natureza política.

### 5.3 EFICÁCIA E EXECUÇÃO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

Como já observado, o Tribunal de Contas no desempenho de suas funções e competências, toma os mais diversos tipos de decisões.

Cita-se como exemplo, o julgamento de contas dos administradores do dinheiro público, determinação ou negação de registro de pessoal, ato concessivo ou negatório de aposentadoria, sustação de atos e contratos, emissão de pareceres, consultas entre outros vários.

Desta forma, por tratarem de decisões diversas, a eficácia e a execução não possuem as mesmas características. Portanto, será analisada a atuação do Tribunal sob dois enfoques, sendo o primeiro enquanto emissor de parecer, e o segundo enquanto emissor de julgamento.

Sendo dando ênfase aos julgamentos de natureza condenatória, posto que busque abordar a execução daquelas decisões que implicam em condenação de natureza pecuniária, utilizando nesses casos o Tribunal de Contas de predicados próprios do Poder Judiciário.

#### 5.3.1 Emissor de pareceres

Nas palavras de Luiz Manoel Gomes Junior (2003, p.28), a emissão de parecer, trata-se da primeira forma de atuação do Tribunal de Contas.

Acerca da emissão de parecer conforme previsão expressa do artigo 71, inciso I da CF/88, compete ao Tribunal de Contas emitirem parecer prévio às contas dos Poderes Executivos. O referido parecer é dotado de caráter opinativo, não possuindo nenhum vínculo decisório, cabendo ao Poder Legislativo o julgamento final por meio de uma análise política.

Neste sentido, Hamilton Fernando Castardo:

O termo prévio é usado em respeito ao julgamento das contas que será levado a efeito na Casa Legislativa. Compreende o controle da administração relativa do Poder Executivo das três esferas de poder – União, Estados e Municípios -, referindo-se às fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Deve ser pautado, inclusive pelos princípios constitucionais que regem a Administração Pública Brasileira. (HAMILTON, 2007, p. 97)

Conclui Luiz Manoel Gomes Junior, (2003, p.29), que o Tribunal de Contas não pode substituir critérios adotados pelo administrador, desde que legais pelos seus.

Neste sentido, Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, afirma:

No ordenamento jurídico brasileiro, a competência para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, federal, estadual ou municipal, incumbe, com exclusividade, ao Poder Legislativo, respectivo. Nesse caso, a função do Tribunal de Contas é opinativa, atuando como órgão do Legislativo. (LENZ, 2004, p.271)

Em outras palavras, não pode o Tribunal de Contas querer, através de sua manifestação, tentar administrar, sob pena de ultrapassar os limites de sua competência constitucional.

### 5.3.2 Emissor de julgamentos

Primeiramente, conforme já mencionado alhures, as decisões do Tribunal de Contas, são consideradas definitivas e obrigatórias, fazendo coisa julgada administrativa. No presente momento será analisada a emissão de julgamento por parte do Órgão de Contas, os quais podem ser definidos como: julgamento de contas regulares, regulares com ressalva e irregulares.

As contas regulares são aquelas, que cumpriram com exatidão os princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade, retratando de forma exata a realidade contábil e financeira.

Já as contas julgadas regulares com ressalva, referem-se às contas que apesar de falhas, não resultaram danos ao erário. Quanto às contas julgadas irregulares, estas estão em dissonância com os princípios constitucionais de Legalidade, economicidade, moralidade.

Comprova-se a omissão no dever de prestá-las, ou ainda, prática de ato ilegal, ilegítimo, com consequente dano ao erário, em virtude de má gestão ou ainda desvio de dinheiro.

Nas palavras de Evandro Martins Guerra:

Omissão no dever de prestar contas. Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeiro, orçamentária, operacional ou patrimonial; Dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; Desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. (GUERRA, 2005, p. 207).

A decisão do Tribunal de Contas, de natureza jurídica declaratória e constitutiva, conforme leciona Jacoby Fernandes (2009, p. 483), é revestida sob a forma de acórdão, sendo condenatória quando obriga o responsável a reparar o dano ou impõe pagamento de multa pela irregularidade do ato.

Portanto, em se verificando a irregularidade das contas, poderá o Tribunal, aplicar penalidades administrativas (previstas em lei), além de multa, somadas ao encaminhamento dos autos de prestação de contas ao Ministério Público para as devidas providências cíveis e criminais.

### 5.3.3 Execução das Decisões de Efeitos Condenatórios

Das decisões que resultem imputação de débito ou multa, nos termos do artigo 71, §3º da CF, o Tribunal de Conta procede a sua execução diretamente, posto que tenha sua eficácia de título executivo. Luiz Rodrigues Wambier, Flávio Renato Correia de Almeida de Eduardo Talamini, ensinam acerca dos títulos executivos:

Só será título executivo – só autorizará a ocorrência do processo de execução – aquele ato jurídico que a lei qualificar como tal. Há enumeração exaustiva dos títulos executivos no ordenamento. Eles são, nesse sentido, números clausus. Isso porque, como é óbvio autorizar-se execução sem cognição sobre a razão das partes é algo drástico, que só deve ocorrer em hipóteses precisas e expressamente estabelecidas. (WAMBIER, ALMEIDA, TALAMINI, 2000, p.51)

Assim, diferença basilar entre título executivo judicial e extrajudicial, reside no fato de que o primeiro é criado a partir da participação do Poder Judiciário, o qual já

analisou seu mérito através de uma cognição sumária. Doutra banda o segundo, nasce sem a manifestação do Poder Judiciário, o qual somente vai analisar o mérito do título executivo *a posteriori*.

Com espeque no artigo 585 do Código de Processo Civil, o qual representa um rol exaustivo às decisões do Tribunal de Contas não são classificadas no rol como títulos executivos extrajudiciais.

Bruno Lacerda Bezerra Fernandes, acerca do julgamento e execução das decisões do Tribunal de Contas, assevera:

Questão que se apresenta é se o Estado Juiz se faz ou não presente quando do surgimento do título executivo representado pela decisão dos Tribunais de Contas que impliquem obrigação de adimplemento de obrigação pecuniária. Ou seja, quando do julgamento pelo Tribunal de Contas, que resulta condenação pecuniária ao particular, ordenador de despesa, há interferência do Estado-Juiz, operando atividade cognitiva de identificação da norma concreta no caso particular e, portanto, exaurida a discussão no que concerne à obrigação, ou pode ainda haver uma eventual identificação da norma individualizada, via processo jurisdicional, posteriormente? (FERNANDES, 2002, p. 164)

Defendendo a corrente de que a decisão do tribunal de Contas não é título executivo extrajudicial Ivan Barbosa Rigolin, Sandra Krieger Gonçalves e Gina Copola, asseveram:

Como conclusão, vista a Constituição, a legislação processual e Estadual de contas, assim como a antiga e nova doutrina, e a antiga e nova jurisprudência sobre esse tema, deve-se vincular o primeiro tema deste estudo, o de que as decisões do Tribunal de Contas Estaduais não constituem títulos executivos porque inexistente lei Federal que assim o declare. (RIGOLIN, GONÇALVES, COPOLA, 2007 p. 79)

Em posição de defesa, Jacoby Fernandes leciona que as decisões condenatórias do Tribunal de Contas são títulos extrajudiciais autônomos:

Por expressa determinação constitucional, a natureza do Acórdão condenatório das Cortes de Contas, passou a ter eficácia equivalente, em todos os seus efeitos, ao título executivo. É assim, o único título executivo constitucional; todos os outros são títulos executivos judiciais ou legais, mas apenas as decisões do Tribunal de Contas que imputam multa ou débito tem status constitucional. (FERNANDES, 2009, p.484)

Necessário ponderar que a divergência gira em torno das decisões dos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais, sendo pacífico o entendimento de que as decisões do Tribunal de Contas da União são títulos executivos.

Inegável a impossibilidade de classificá-los como detentores de eficácia de títulos executivos judiciais, pois como já mencionado nos capítulos alhures, as decisões do Tribunal de Contas não possuem caráter judicial.

São, portanto, como já referido, títulos executivos extrajudiciais as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados ou dos Municípios que impliquem condenação de natureza pecuniária, de sorte que o judiciário poderá deter-se no exame da legitimidade do procedimento administrativo e dos atos que resultaram na criação do título, podendo, inclusive negar validade e eficácia executiva pela respectiva lei autorizadora, bem como aos que não se conformem dentro da noção de razoabilidade e proporcionalidade. (COSTA, 2006, p.140)

A execução das decisões que impõe imputação de débitos ou multa, não é dotada de autoexecutoriedade, devendo ser executadas pela Fazenda Pública.

Todavia, a execução não é realizada pelo Tribunal de Contas, posto que, este não seja detentor de personalidade jurídica, utilizando para tanto a personalidade jurídica da própria União, nos termos do caput do artigo 131 CF/88.

Neste diapasão, fora o Tribunal de Contas da União, a competência para execução as decisões são das procuradorias, em sendo verba Estadual procuradoria do Estado, em sendo recursos Municipais das procuradorias Municipais. O Ministério Público Especial não possui legitimidade para a execução, constata.

## **6 REVISIBILIDADE JUDICIAL**

No capítulo em comento, procura-se levantar as questões referentes a revisibilidade judicial nas decisões emanadas pelo Tribunal de Contas.

Até que ponto, pode o Tribunal julgar sem incorrer em abuso por inconstitucionalidade ou ainda, por ilegalidade.

Doutra banda, há limites para revisibilidade judicial dos atos do órgão de contas.

### **6.1 ATOS ADMINISTRATIVOS**

Em que pese não haver registros exatos da sua origem, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p.193), leciona que os atos administrativos foram mencionados pela primeira vez no texto da lei de 16/24-8-1790.

Onde existe Administração Pública, existe ato administrativo, e este difere do fato administrativo, Hely Lopes Meirelles (2010, p. 155) aponta: “o fato administrativo resulta sempre do ato administrativo que o determina. Mas pode ocorrer também um fato da natureza que venha a produzir consequências administrativas.”

Na visão de Luiz Manoel Gomes Junior, (2003, p. 40) “os atos jurídicos são as manifestações de vontade que produzem efeitos no mundo empírico com interesse para o ordenamento jurídico”

Diogenes Gasparini conceitua ato administrativo como sendo:

Toda prescrição unilateral, juízo ou conhecimento, predisposta à produção de efetivo jurídicos, expedida pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada numa relação, estabelecida na conformidade ou na compatibilidade da lei, sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo, sindicável ao Poder Judiciário. (GASPARINI, 2004, p.59)

Na classificação do ato administrativo, este se subdivide em atos vinculados e atos discricionários, utilizando o maior e menor grau de liberdade concedida à administração pública para agir.

Atos vinculados ou regrados são aqueles que estão intimamente ligados ao princípio da legalidade, não havendo liberdade de escolha do administrador quanto à competência, forma, finalidade motivo e objeto.

Já os atos discricionários, são aqueles que a administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, é dessa forma o poder da administração em praticar atos de acordo com sua convivência e oportunidade.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 430) atos discricionários “seriam atos que Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles”.

Já na visão de Diógenes Gasparini (2004, p.78) “são discricionários os atos praticados pela Administração Pública com certa margem de liberdade. A administração edita-os depois de uma avaliação subjetiva”. A diferenciação

apresentada entre ato vinculado e ato discricionário, é de fundamental importância para a aplicação do controle por parte do Poder Judiciário.

No que tange ao ato vinculado, este, não guarda maiores mistérios, pois todos os seus elementos estão vinculados à lei, deste modo caberá ao Poder Judiciário examinar todos os seus elementos e se houver dissonância entre o elemento do ato e a lei, decretará sua nulidade.

Contudo, quanto ao ato discricionário, deverá ser observado no momento do controle judicial, a discricionariedade administrativa, devendo esta ser respeitada pelo Poder Judiciário.

Nesta linha Maria Sylvia Zanella Di Pietro, assim leciona:

Judiciário pode apreciar os aspectos da legalidade e verificar se a administração não ultrapassou os limites da discricionariedade; neste caso pode o Judiciário invalidar o ato, porque a autoridade ultrapassou o espaço livre deixado pela lei e invadiu o campo da legalidade. (DI PIETRO, 2011, p.219)

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, pode-se conceituar a discricionariedade administrativa como:

A margem de “liberdade” que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir um dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferir no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente. (MELLO, 2010, p. 980)

Verifica-se assim que a discricionariedade está esculpida na liberdade de escolha do mérito do ato a ser praticado, Hely Lopes Meirelles, define mérito como sendo:

O mérito administrativo consubstancia-se, portanto, na valoração dos motivos e a escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência e oportunidade e justiça do ato a realizar. Daí a exata afirmativa de Seabra Fagundes de que “o merecimento é aspecto pertinente apenas aos atos administrativos praticados no exercício de competência discricionária. (MEIRELLES, 2010, p.160)

Contudo, inobstante a essa liberdade concedida à administração no que tange o mérito do ato administrativo, há necessidade de que haja uma limitação, um controle por parte do Poder Judiciário.

## 6.2 CONTROLE JURISDICIONAL NAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

Quanto à possibilidade do controle judicial sob o mérito do ato discricionário, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma:

Com relação aos atos discricionários, o controle judicial é possível, mas terá que respeitar a discricionariedade administrativa nos limites que ela é assegurada à Administração Pública pela lei.

Isto ocorre precisamente pelo fato de ser a discricionariedade um poder delimitado previamente pelo legislador; este, ao definir determinando ato internamente deixa um espaço para livre decisão da Administração Pública, legitimando previamente a sua opção; qualquer delas será legal. (DI PIETRO, 2011, p.219)

Desta feita, não pode o Poder judiciário intervir no mérito do ato discricionário, espaço reservado à administração pública, que exercer com base em seus critérios de oportunidade de conveniência.

Luiz Manoel Gomes Junior aduz que:

Sempre se entendeu que o mérito do ato administrativo estaria imune ao controle jurisdicional. Seria esse (Mérito) o núcleo do ato administrativo que contém os elementos valorativos utilizados pelo administrador ao optar entre os vários caminhos autorizados pela norma que lhe outorgou a competência para decidir, exteriorizando sua percepção quanto à conveniência, oportunidade e justiça da sua prática. (GOMES JUNIOR, 2003, p.43).

Entrementes, a discricionariedade é relativa, posto que, por mais que seja assegurada liberdade ao administrador, este não pode afastar-se da finalidade legal, sob pena de configurar abuso de poder.

Pode o Judiciário analisar os atos discricionários quanto aos aspectos de legalidade, podendo até mesmo a invalidar atos, quando estes sejam eivados de vícios de legalidade.

Assim, como ao judiciário compete fulminar todo comportamento ilegítimo da Administração que apareça como frontal violação da ordem jurídica compete-lhe. Igualmente fulminar qualquer comportamento administrativo que, a pretexto de exercer a apreciação ou decisão discricionária, ultrapassar as fronteiras dela, isto é desbordar os limites de liberdade que assistiram, violando, porta; modo, os ditames normativos que assinalaram os confins da liberdade discricionária. (MELLO, 2010, p. 987)

Quanto a análise das decisões, quando emanadas do Órgão de Contas, na forma de como um controle externo do controle externo, a doutrina e jurisprudência tem se demonstrado divergente.

Todavia, referida divergência vem de encontro com as teses de defesa da natureza jurisdicional do órgão.

Para Monique Cheker que sustenta a tese de natureza jurisdicional para o exercício da competência do art. 71, inciso II da CF/88, somente caberia controle judicial das decisões de natureza administrativas.

No que diz respeito ao Tribunal de Contas, conforme já afirmado, na atuação de algumas de suas competências, exerce atividade administrativa de caráter especial quando estiver em debate questões técnicas de assessoramento, mera fiscalização e registro.

Essas decisões especiais sempre vinculativas, por força da inafastabilidade do acesso à justiça, estão sujeitas à revisão ampla por parte do poder judiciário, isto é em relação a aspectos procedimentais e de mérito, até porque não se pode conceber que o Tribunal de Contas, no exercício de um controle externo técnico atue de forma discricionária. (...)

Em relação aos processos submetidos a análise das Corte de Contas, na competência aqui tratada, a revisão do Poder Judiciário deve aferir, sob pena de evidente *bis in idem*, se houver graves irregularidades no processo de contas, como, por exemplo, no caso de ficar demonstrado que determinado Ministro ou Conselheiro teve sua imparcialidade fortemente prejudicada e, por conta disso, proferiu voto em determinado sentido. . (CHEKER, 2009 p.95)

Coadunando com o entendimento Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, afirma, acerca da impossibilidade de revisibilidade judicial quanto ao mérito das decisões do Tribunal de Contas.

O exercício da função de julgar não é restrito ao Poder Judiciário. Os tribunais de Contas possuem a competência constitucional de julgar constas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores.

A melhor doutrina e jurisprudência dos Tribunais Superiores admite pacificamente que as decisões dos Tribunais de Contas, quando dotadas em decorrência da matéria que o Constituinte estabeleceu na competência de julgar, não podem ser revistas quanto ao mérito. (FERNANDES, 2002, p.9)

Já na visão de Júlio Cesar Manhães de Araújo, o controle Judicial, ocorre tanto no exame da legalidade do ato, como na própria atuação administrativa do Órgão de Contas:

O controle exercido pelo Poder Judiciário sobre a atuação dos Tribunais de Contas abrange não só o controle da legalidade do exercício das

competências do Tribunal, mas também é um controle que visa auferir a atuação do Tribunal de Contas segundo os postulados de aferição da atuação administrativa, e que são objetivamente mensuráveis. (ARAUJO, 2010, p.481)

Na mesma posição assevera Luiz Manoel Gomes Junior:

Sendo as decisões do Tribunal de Contas atos administrativos, a questão da competência poderá, sempre ser objeto de cognição pelo Poder Judiciário. Se o ato questionado não se encontra dentro da esfera daquelas matérias que podem ser objetos de análise do Tribunal de Contas, haverá possibilidade de controle jurisdicional. (JUNIOR, 2003, p. 47)

Portanto, ao Poder Judiciário cabe examinar a legalidade da decisão proferida pelo Tribunal de Contas, e sua consonância com os princípios Constitucionais da Administração pública, sem, todavia, alterar seu mérito.

## **CONCLUSÃO**

A ideia de Estado Democrático de Direito, desde sua origem, é ligada a ideia de controle, posto que, para sua concretização é indispensável a existência de um controle que garanta a submissão e cumprimento da Lei, meio fiscalizador e coativo que venham de encontro com os anseios da população, um governo para o povo.

A origem do termo controle persegue o desenvolvimento histórico da humanidade, posto que para governar, há necessidade de controlar a forma com que se aplica o dinheiro do Estado e mais ainda, a forma com que se administra o próprio Estado.

Deste modo, controle vem a ser um instrumento de fiscalização de condutas, orientação e correção que um Poder vem a exercer sobre todos aqueles que em suas atividades venham a gerir dinheiro, bens e valores pertencentes à Coletividade.

Surgindo para tanto, a figura do Tribunal de Contas como órgão de controle, aplicado a todos que venham de forma direta ou indireta administrar dinheiro público. Tem-se deste modo, dois sistemas de controle, no qual pode ser definido como controle de caráter consultivo e opinativo e, controle coercitivo com poder decisório e jurisdicional dentro da esfera administrativa.

A primeira grande divisão existente no que tange o controle da administração pública refere-se a ser ele exercido pelo próprio órgão ou por órgão fora da administração (independente). O que perfaz o controle interno e o controle externo.

Ponto desenvolvido foi o do controle externo, por tratar-se de controle oriundo de fora da própria administração, que terá seu ato administrativo fiscalizado, o controle externo comporta classificação atinente aos órgãos que exercem efetivamente o controle, sendo estes: o Legislativo o Judiciário e o Tribunal de Contas.

Nosso sistema normativo é formado por princípios e normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais, sendo a observância dos princípios da administração pública pelo órgão do Tribunal de Contas, é obrigatório, na finalidade de que cumpra sua função de órgão de controle e fiscalização proferindo suas decisões na esfera administrativa.

A violação de qualquer princípio da administração, gera a invalidação do ato administrativo prolatado. Vários princípios são aplicados pelo órgão supra quando age dentro do seu poder de controle, a exemplo: legalidade, contraditório e da ampla defesa, publicidade, entre outros.

Como função principal, possui o referido órgão, o controle externo sobre todas as entidades da administração direta e indireta, incluindo as fundações e sociedades instituídas pelo Poder Público Federal.

Há deste modo, certa vinculação entre o controle e a própria função do Tribunal de Contas, exercida sobre vários vieses, posto que, todas as funções sejam exercícios de controle externo. Ocorrendo função consultiva e informadora, contenciosa ou jurisdicional, sancionadora ou corretiva e fiscalizadora.

Assim, as competências do Órgão de Contas são estabelecidas com base no desempenho das funções outorgadas pelo texto Constitucional, as quais devem ser cumpridas de forma independente.

Enquanto órgão, o art. 71 da atual Constituição Federal classifica este como integrante do Poder Legislativo, contudo em que pese as atribuições administrativas de fiscalização que lhe foram outorgadas pela Constituição Federal, sua função é de auxílio ao Poder Legislativo.

Destarte, a relação do Tribunal de Contas com o Poder Legislativo, é um vínculo institucional, não havendo relação de subordinação, possuindo o órgão

autonomia administrativa e financeira, sendo totalmente independente em relação a qualquer poder Estatal.

O modelo constitucional do Tribunal de Contas, enquanto órgão, não está inserido dentro de nenhum dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, na finalidade de preservar a autonomia dos poderes.

Portanto, o órgão de contas exerce sua função e competências, ora de forma autônomo, ora auxiliando o legislativo no exercício de suas específicas atribuições.

A defesa da atuação do Tribunal de Contas dentro de uma função jurisdicional, na qual exerceria a competência de julgar, e, deste modo, suas decisões não seriam passíveis de revisão judicial, encontra amparo em vários doutrinadores.

Há contrário senso, uma grande corrente nega ao Tribunal o exercício da função jurisdicional, utilizando para tanto uma série de ponderações, entre elas a total ausência de litígio.

O conflito de entendimento iniciou-se com o decreto nº 392, de 08 de outubro de 1896, pois referido texto normativo explicitava que o Tribunal de Contas atuaria com jurisdição, a qual passou a ser interpretada por alguns doutrinadores como função jurisdicional, haja vista as expressões jurisdição e julgar, constantes no corpo do decreto.

A discussão acerca da sua natureza jurídica iniciou-se no ano de 1934, quando a Constituição Federal em seu artigo 99, empregou o verbo JULGAR, nas atribuições do Tribunal de Contas.

No desenvolver do verbo julgar, na atualidade, utilizam-se dois sistemas de jurisdição: o sistema da unidade da jurisdição e o sistema da dualidade da jurisdição, sendo o primeiro definido como o sistema inglês e o sistema francês.

Pode-se apontar como diferença entre os sistemas, o fato de que, no sistema inglês, somente as decisões advindas do Poder Judiciário são dotadas de comando de coisa julgada. Já as decisões administrativas sujeitam-se, ao reexame, pelo Judiciário, quanto à sua legalidade e constitucionalidade.

Enquanto no sistema francês, os juízes não detêm o monopólio da jurisdição: essa atividade é dividida com os tribunais administrativos, que decidem as matérias de sua competência não podendo ser reexaminados pelo Poder Judiciário.

No direito brasileiro, foi adotado o sistema de jurisdição una, pelo qual o papel de julgar esta relacionada com o Poder Judiciário e somente este exerce a função

jurisdicional, nos termos do artigo 5º, XXXV, da CF. Nessa linha, inobstante ao Tribunal de Contas não consta no elenco constitucional dos órgãos jurisdicionais, teria a capacidade e competência de aplicar o direito.

Deste modo, a natureza jurisdicional das decisões do Tribunal de Contas, é ferreamente defendida, principalmente no “julgamento das contas” não só pelos doutrinadores supracitados, como de outros vários, afirmando que a Constituição outorga a possibilidade de julgar ao Tribunal de Contas, dentre inúmeras competências descritas nos artigos 71e incisos da Constituição Federal.

Em contraponto aos argumentos acima, vários doutrinadores sustentam que o Tribunal de Contas não exerce a função jurisdicional do Estado, exclusiva do Poder judiciário, posto que, não exista sequer a litigância, nos termos do artigo 5º inciso LV da Constituição.

Contudo, nenhuma espécie de decisão emanada pelo Tribunal de Contas, fica excluída da apreciação do Poder Judiciário, por força Constitucional do artigo 5º XXXV, limitando os julgados a coisa julgada administrativa.

Sendo assim, as decisões emanadas pelo Tribunal de Contas, são decisões de cunho administrativo, sendo esta sua natureza, servindo este como órgão autônomo, auxiliar do Poder legislativo, sem a possibilidade de julgar, configurando, pois, coisa julgada administrativa.

Quanto à eficácia e exequibilidade de suas decisões, estas são títulos executivos, contudo, é clara a impossibilidade de classificá-los como detentores de eficácia de títulos executivos judiciais, pois como já mencionado nos capítulos alhures, as decisões do tribunal de contas não possuem caráter judicial.

Quanto a possibilidade do controle judicial sob o mérito do ato administrativo emanado do Tribunal de Contas, como exercício de revisibilidade judicial, predomina o entendimento de que não pode o Poder judiciário intervir no mérito do ato discricionário, espaço reservado à administração pública, que exercer com base em seus critérios de oportunidade de conveniência.

Entrementes, a discricionariedade é relativa, posto que, por mais que seja assegurada liberdade ao administrador, este não pode afastar-se da finalidade legal, sob pena de configurar abuso de poder.

Pode o Judiciário analisar os atos discricionários quanto aos aspectos de legalidade, podendo até mesmo a invalidar atos, quando estes sejam eivados de vícios de legalidade.

Portanto, ao Poder Judiciário cabe examinar a legalidade da decisão proferida pelo Tribunal de Contas, e sua consonância com os princípios Constitucionais da Administração pública, sem, todavia, alterar seu mérito. Assim, as decisões emanadas pelo Tribunal de Contas não estão imunes ao controle jurisdicional, pelo princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional.

Quanto aos limites da revisibilidade judicial, é certo que os princípios constitucionais da Administração pública, dentre os quais o da legalidade, e as normas constitucionais protetoras dos direitos fundamentais, propiciam ao Poder Judiciário apreciar qualquer lesão ou ameaça a direito, devendo, no entanto, resguardar a autonomia da administração pública.

Conclui-se deste modo que o Tribunal de Contas é órgão essencial, responsável pela garantia e zelo à república, possuindo caráter multifacetário, atribuído pela própria Constituição Federal, inobstante a essa pluralidade, sua finalidade é a de exercer fiscalização do dinheiro público.

Por referido órgão são emanadas decisões de cunho administrativo e político que não possuem natureza jurisdicional, limitam-se a coisa julgada administrativa, estando passíveis de revisão pelo Poder Judiciário.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J. C. M. de. **Controle da atividade administrativa pelo aribunal de aontas de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

BALLEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1993.

BARROS, C. R. de. **Direito constitucional e administrativo: noções básicas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARROSO, L. R. Tribunal de contas: algumas incompetências. **Revista de Direito Administrativo**, n. 203. Rio de Janeiro, p.140.

BASTOS, C. R. **Curso de direito administrativo**, 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BERTONCINI, M. E. S. N.. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. **Código de processo civil e constituição federal**. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 nov. 937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm)> Acesso em: 22 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)> Acesso em: 22 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso, 22 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Decisão no processo 363527/2006 em 21/09/2006, publicado no AOTC nº 69/2006, publicada na Revista do TCE-PR nº 158, de lavra do Conselheiro Relator Fernando Augusto Mello Guimarães. Disponível em: [WWW.tce.mg.gov.br/revista](http://WWW.tce.mg.gov.br/revista) Acesso em: 19 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Acórdão 1407/2006 do Tribunal Pleno em 21/09/2006, publicado no AOTC nº 69/2006, publicada na Revista do TCE-PR nº 159, sobre o processo 223415/2006, a respeito de SECRETÁRIOS MUNICIPAIS; Origem: Município de Palmital; Interessado: Prefeito Municipal; Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Disponível em: [WWW.tce.mg.gov.br/revista](http://WWW.tce.mg.gov.br/revista) Acesso em: 19 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Processo 508962/2002, decisão proferida em 01/03/2005, publicado no DOE nº 6958/2005, publicada na Revista do TCE-PR nº 153, sobre o, a respeito de recurso de revista; Relator: Conselheiro Henrique Naigeboren. Disponível em: [WWW.tce.mg.gov.br/revista](http://WWW.tce.mg.gov.br/revista) Acesso em: 19 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Processo 269168/1999, decisão proferida em 17/02/2000, publicado no DOE nº 5706/2000, publicada na Revista do TCE-PR nº 133 página 179, sobre o, a respeito de FUNDO DE AVAL; Origem: Município de Mariópolis; Interessado: Prefeito Municipal; Relator: Auditor Roberto Macedo Guimarães. Verbetes: - REP118. Disponível em: [WWW.tce.mg.gov.br/revista](http://WWW.tce.mg.gov.br/revista) Acesso em: 19 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Processo 581974/2006, decisão proferida em Acórdão 2008/2006 do Tribunal Pleno Decisão proferida em 21/12/2006, publicado no AOTC nº 85/2007, publicada na Revista do TCE-PR nº 159; Relator: Conselheiro Nestor Baptista. Disponível em: [WWW.tce.mg.gov.br/revista](http://WWW.tce.mg.gov.br/revista) Acesso em: 19 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 1411/07 - 27 de setembro de 2007 – Sessão nº 36. Tribunal Pleno - TCE/PR - Processo N.º: 288790/07 - Relator Auditor Cláudio Augusto Canha Disponível em: [WWW.tce.mg.gov.br/revista](http://WWW.tce.mg.gov.br/revista) Acesso em: 19 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 546/06 - Tribunal Pleno em 11 de maio de 2006, Sessão nº 19, o processo 361172/05, de lavra do Conselheiro Relator Henrique Naigeboren Disponível em: [WWW.tce.mg.gov.br/revista](http://WWW.tce.mg.gov.br/revista) Acesso em: 19 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 970/10 - Tribunal Pleno - Processo N 274126/09 - 25 de março de 2010 – Sessão nº 10. Conselheiro Relator Nestor Baptista. Disponível em [WWW.tce.mg.gov.br/revista](http://WWW.tce.mg.gov.br/revista) Acesso em: 19 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Processo 294324/1999, em 01/06/2000, publicado no DOE nº 5780/2000, publicada na Revista do TCE-PR nº 134 página 106, recurso de revista; Relator: Conselheiro Rafael Iatauro. Verbetes: - REP119 Resolução 4842/2000 do Tribunal Pleno. Disponível em: [WWW.tce.mg.gov.br/revista](http://WWW.tce.mg.gov.br/revista) Acesso em: 19 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Processo: 023.555/2010-6 - Colegiado: Plenário. Relator: AUGUSTO SHERMAN. Número do acórdão: 1166. Ano do acórdão: 2011. Número ata: 15/2011. DOU: 11 mai. 2011. Disponível em: [WWW.tce.mg.gov.br/revista](http://WWW.tce.mg.gov.br/revista) Acesso em: 22 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. MS 25403, Relator(s): Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 15/09; 2010, Informativo de jurisprudência nº. 600. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo600.htm> . Acesso em: 27 jun. 2012.

BRITO, C. A. O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro, In: SOUZA, A. J. de. (Coord.). **O novo tribunal de contas órgão protetor dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

CAMPELO, V. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro, In: SOUZA, A. J. de. (Coord.). **O novo tribunal de contas órgão protetor dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CASTARDO, H. F. **O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Millennium, 2007.

CASTRO, F. R. X. de M. e. Visão sistêmica das Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios do Brasil, In: SOUZA, Alfredo José de. (Coord.). **O novo tribunal de contas órgão protetor dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

CASTRO, F. R. X. de M. In: O papel do Tribunal de Contas e os desafios frente ao terceiro milênio. **Revista do tribunal de contas do Estado de Minas Gerais**. n. ? ed. 07 nov. 2002. Disponível em: <WWW.tce.mg.gov.br/revista> Acesso em: 12 abr. 2012

CAVALCANTI, A. S. Aspectos da competência julgadora dos tribunais de contas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 1, Rio de Janeiro: Renovar. jul./set. 2004.

CHEKER, M. **Ministério público junto ao tribunal de contas**. Minas Gerais: Fórum, 2009.

CHIOVENDA, G. **Instituições de Direito Processual Civil**. Vol. 1. Tradução de Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, 1998.

COSTA, L. B. D. Tribunal de contas: Evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de contas: aspectos polêmicos: estudo em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DALLARI, D. de A. **Elementos da teoria geral do estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DELMONDES, E. **A interação do tribunal de contas com o parlamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DUARTE, L. V. Princípios norteadores das decisões do tribunal de contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**. a. 1, v. 40. Semestral. N. 1 - Porto Alegre 1985.

FAGUNDES, M. S. **Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

FARIAS, E. F. **Curso de direito administrativo positivo**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, B. L. B. **Tribunal de Contas, Julgamento e Execução**. Campina, Edicampi, 2002.

FERNANDES, J. U. J. Limites à revisibilidade judicial das **decisões dos Tribunais de Contas**. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 2, v. 27, abr./jun. 1998.

\_\_\_\_\_. **Tomada de contas especial**: processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na administração pública. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte. Fórum, 2003.

FERRAZ, L. Poder de coerção e poder de sanção dos tribunais de Contas – competência normativa e devido processo legal. **Revista de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte**, abr./jun. 2002. Disponível em <WWW.tce.mg.gov.br/revista>. Acesso em: 12 abr. 2012.

FERREIRA, A. B. de H. **Novo Aurélio Século XXI: Dicionário da Língua Portuguesa**, 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo** São Paulo: Saraiva. 2005.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GIANNINI, M. S. **Corso di diritto amministrativo**. Imprenta: Milano, A. Giuffrè, 1965. 2. v.

GUALAZZI, E. L. B. **Regime jurídico dos tribunais de contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, E. M. **Os controles externos e internos da administração pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005

JAYME, F. G. **A competência jurisdicional dos tribunais de contas no Brasil**. 2002. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/pfufmg/index.php/artigos>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

KIRCHHEIM, A. **Direitos de terceiros nas decisões a dos tribunais de contas**. 2008, fls. 264. Trabalho de conclusão de curso Mestrado em Ciências Sociais – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2008.

LENZ, C. E. T. F. O tribunal de contas e o poder judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: n. 238, out/dez. 2004.

MANCUSO, R. de C. Sobre a execução das decisões proferidas pelos tribunais de contas, especialmente a legitimação. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 86, n. 743.

MARQUES, J. F. **Manual de direito processual Civil**. v. I, 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1978.

MAZZILLI, H. N. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEDAUAR, O. **Controle da administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MILESKI, H. S. Controle social: um aliado do controle oficial. **Revista Interesse Público** n. 36. Porto Alegre: Notadez. 2006.

\_\_\_\_\_. **O Controle da gestão pública**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2003.

\_\_\_\_\_. Tribunal de contas: Evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de contas: aspectos polêmicos: estudo em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MIRANDA, P. de. **Comentários à constituição de 1946**. Rio de Janeiro: H. Cahen, 1947.

MONTESQUIEU, B. de. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MOREIRA NETO, D. de F. **O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho do Tribunal de Contas**, publicado em O novo Tribunal de Contas, órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2005.

NERY, N. J. e NERY, R. M. de A. **Constituição comentada e legislação constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2006.

NERY, N. J. **Princípios do processo na constituição federal**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PAZZAGLINI, M. F. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**, 2. ed São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, J. D. **Os três poderes, comentários conflitos e história**. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas de 1988. Campinas: Impactus, 2005.

PESSOA, R. **Curso de direito administrativo moderno**. São Paulo: Consulex, 2000.

RIBEIRO, R. J. B. **Controle externo da administração pública federal no Brasil**. Rio de Janeiro: América, 2002.

RIGOLIN I. B., KRIEGER S. G. e COPOLA, G. Decisão de tribunal de Contas não é título executivo na execução cabe à exceção de pré-executividade. **Revista IOB de Direito Administrativo**, São Paulo, a. II, n. 13, jan. 2007.

ROCHA, L. M. da. **A função do Controle na Administração Pública Orçamentaria – Controle Interno e Externo**, publicado em O novo Tribunal de Contas, órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2005.

SANTOS, L. W. M. A. **As sementes do controle externo nas bases do pensamento do ‘Águia de Haia’**. In: Brasil. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa – 1999 – Monografias Vencedoras – 3.º lugar. Brasília. Instituto Serzedello Correa. 2000. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058948.PDF>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

SILVA, De P. e. **Vocabulário jurídico**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SIMÕES, E. O tribunal de contas e a constituição de 1988. In: MARTINS, Ives Gandra, REZEK Francisco (Coord.). **Constituição Federal – Avanços, contribuições e modificações no processo Democrático Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

STRECK, L. L. **Verdade e consenso**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TAVARES, J. F. F. **Relações entre órgãos de controlo interno e externo**, publicado em O novo Tribunal de Contas, órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2005.

TEMER, M. **Elementos de direito constitucional**. 15. ed. São Paul: Malheiros, 1999.

TORRES, R. L. **A legitimidade democrática e o tribunal de contas**. Revista de Direito Administrativo. out./dez. 1993. v. 194. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

WAMBIER, L. R., ALMEIDA, F. R. C. de; TALAMINI, E. **Curso avançado de processo civil**. v. I, II e III. 3. ed. São Paulo, Revistas dos Tribunais. 2000.

# **NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS E SUA REVISIBILIDADE JUDICIAL**

Durante muitos anos, o Tribunal de Contas foi visto como um mero auxiliar do Poder Legislativo, mas atualmente, essa concepção está defasada. O modelo constitucional do Tribunal de Contas não está inserido em nenhum dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) para preservar a autonomia dos poderes. Ele exerce suas funções e competências de forma autônoma ou auxilia o Legislativo em suas atribuições específicas. Uma das discussões mais relevantes sobre o Tribunal de Contas é a sua natureza jurídica e a possibilidade de exercer o poder jurisdicional.

O Tribunal de Contas é um órgão fundamental no controle externo da Administração Pública. Sua natureza jurídica é debatida entre ser jurisdicional ou estritamente administrativa, e a revisibilidade judicial de suas decisões também é discutida. Ele exerce o controle externo sobre todas as entidades da administração direta e indireta, desenvolvendo funções consultivas, contenciosas, jurisdicionais e sancionadoras.

Na discussão sobre a natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas, alguns doutrinadores defendem que o órgão exerce função jurisdicional, enquanto outros sustentam que suas decisões têm natureza administrativa. Conclui-se que o Tribunal de Contas emana decisões de natureza administrativa, mas as normas constitucionais permitem que o Poder Judiciário aprecie qualquer lesão ou ameaça a direito, desde que respeite a autonomia da Administração Pública.

Flávia Piccinin Paz

Home Editora  
CNPJ: 39.242.488/0002-80  
[www.homeeditora.com](http://www.homeeditora.com)  
[contato@homeeditora.com](mailto:contato@homeeditora.com)  
91988165332  
Tv. Quintino Bocaiúva, 23011 - Batista  
Campos, Belém - PA, 66045-315

