

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
Curso de Direito Bacharelado

Bruna Ferreira Costa

**A POSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JURISDICIONAL PELO  
TRIBUNAL DE CONTAS: análise jurídica da Corte de Contas a partir da  
Constituição Federal de 1988.**

São Luís  
2013

Bruna Ferreira Costa

**A POSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JURISDICIONAL PELO  
TRIBUNAL DE CONTAS: análise jurídica da Corte de Contas a partir da  
Constituição Federal de 1988.**

Monografia apresentada ao Curso de  
Direito Bacharelado da Universidade  
Estadual do Maranhão – UEMA, como  
requisito parcial para obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

Orientador: Rômulo Sauáia Maranhão

São Luís

2013

Bruna Ferreira Costa

**A POSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JURISDICIONAL PELO  
TRIBUNAL DE CONTAS: análise jurídica da Corte de Contas a partir da  
Constituição Federal de 1988.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito  
Bacharelado da Universidade Estadual do  
Maranhão – UEMA, como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Direito.

---

Rômulo Sauáia Marão (Orientador) – UEMA

---

Primeiro Examinador

---

Segundo Examinador

São Luís, 04 de janeiro de 2013.

Aos meus pais Milton Costa e  
Maria Luiza Costa, pelo apoio incondicional.

## **AGRADECIMENTOS**

Aqui expresso minha gratidão e reconhecimento a Deus, meu refúgio e fortaleza, e a todos que ajudaram na realização deste trabalho, em especial:

Ao Professor Rômulo Sauáia Marão pelo incentivo, ensino e apoio;

Ao meu melhor amigo e namorado Marcelo Lucena Silveira pela disposição e ajuda incondicional em todos os momentos;

As amigas Priscilla Kezy e Dáuryda Luana pelo incentivo;

Aos amigos e colegas de classe pela troca de conhecimentos e experiências;

A todo o corpo docente do Curso de Direito da Universidade Estadual do Maranhão pelo tempo e esforço empreendido na formação acadêmica da primeira turma do Curso de Direito da Universidade Estadual do Maranhão e por fazer desse sonho uma realidade.

*De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto. (RUY BARBOSA, 1914)*

## RESUMO

Esta monografia apresenta um estudo acerca do Tribunal de Contas, com o objetivo de analisar a possibilidade de atuação desse órgão na função jurisdicional do Estado. A fundamentação teórica parte do correto entendimento das competências imputadas à Corte de Contas pela Constituição Federal de 1988 e do lugar ocupado por elas no ordenamento jurídico. Ela tem como subsídio o estudo do Estado Democrático de Direito; a compreensão atual da aplicação do princípio da separação dos poderes e a conscientização da verdadeira função de controle da Administração Pública. O controle previsto pelo constituinte, requer uma atuação do órgão controlador que vá além da averiguação da conformidade do ato ou decisão do administrador com a lei. O método utilizado foi a pesquisa bibliográfica, estabelecendo-se um confronto de posicionamentos doutrinários, dos quais se extraiu o mais coerente e que se alinha aos objetivos da Constituição Federal de 1988. Os resultados mostraram que o Tribunal de Contas, como principal órgão no exercício da função de controle, pode atuar, em alguns casos, no exercício da função jurisdicional.

Palavras-Chave: Tribunal de Contas. Função jurisdicional do Estado. Constituição Federal de 1988.

## **ABSTRACT**

This monograph led a study on the Court of Auditors, by intending to analyze the possibility of a set of actions of this body in the judicial function of the State. Firstly, its theoretical basement considers the correct understanding of the powers allocated to the Court of Auditors by the Federal Constitution of 1988, and the role played by them in the legal system. It is its lot to study the Democratic Rule of Law, the current understanding of the principle of separation of powers and the awareness of the true function of control of Public Administration. The control provided by the constituent demands from the controller body a set of actions that goes beyond the investigation of the compliance on the act or decision of the administrator with the law. The method used was the bibliographical research focusing the controversies amongst doctrinal positions, from which the most consistent were extracted, the ones which are coherent with the objectives of the 1988 Federal Constitution. The results showed that the Court of Auditors can act in some cases, as the main body at work of control, in the exercise of the judicial function.

Keywords: Court of Auditors. State Judicial Function of the State. Constitution of 1988.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>10</b>
2.1 O Estado e o Estado Democrático de Direito.....	10
2.2 O Princípio da separação dos poderes.....	14
1.3 A atividade de controle do Estado.....	17
1.3.1 Classificação da atuação do controle.....	19
<b>3 O TRIBUNAL DE CONTAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO.....</b>	<b>22</b>
3.1 Breve histórico das Cortes de Contas.....	22
3.1.1 O Tribunal de Contas na Constituição de 1988.....	27
3.2 Estrutura, composição e natureza Jurídica do Tribunal de Contas.....	32
<b>4 COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS.....</b>	<b>36</b>
4.1 Competências/Atribuições constitucionais do Tribunal de Contas.....	36
4.2 O Tribunal de Contas enquanto órgão que exerce função jurisdicional.....	42
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>51</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>53</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>55</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho parte do pressuposto de que os Tribunais de Contas são órgãos atuantes na função jurisdicional do Estado. Assim, faz-se necessário averiguar a repartição de competências pela Constituição Federal, entre as esferas de poder e órgãos da Administração.

O papel desempenhado pelos Tribunais de Contas, dentro do Estado Democrático de Direito, pressupõe sua atuação como instrumento de garantia dos Direitos Fundamentais. A Constituição Federal de 1988 não estabeleceu que o Tribunal de Contas seria apenas auxiliar do Poder Legislativo, mas lhe conferiu autonomia administrativa e financeira, além das mesmas prerrogativas e garantias conferidas aos ministros e membros do Poder Judiciário. Essa mesma Constituição fez da Corte órgão independente e previu, entre suas competências, o exercício da função jurisdicional. O inciso II, do art. 71 da Carta Magna, dispõe que o Tribunal de Contas é quem irá julgar as contas dos administradores e outros responsáveis por bens públicos. Assim, a competência para julgar as contas foi dada a uma corte devidamente especializada, e não cabe revisão das decisões por parte do Judiciário.

As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, quando no exercício da função jurisdicional, examinam a legalidade, legitimidade e economicidade dos gastos públicos tendo em vista que a Carta de 1988 em razão da implementação do modelo gerencial de administração por ela adotado ampliou sobremaneira as atribuições do Tribunal de Contas.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 O Estado e o Estado Democrático de Direito

Trazer um conceito que esclareça satisfatoriamente Estado passa, necessariamente, pelo crivo de uma reflexão aprofundada dos enfoques filosóficos, jurídicos e sociológicos. Requer ainda, análise de todos os seus elementos constitutivos, mister que foge ao escopo deste trabalho.

Dalmo Dallari (2003 apud DAL POZZO, 2010, p.20) afirma que *“encontrar um conceito que satisfaça a todas as correntes doutrinárias é absolutamente impossível, pois o Estado é um ente complexo, que pode ser abordado sob diversos pontos de vista [...]”*.

Bonavides (2000, p.61) informa que no século XIX houve um publicista do liberalismo chamado Bastiat, que ofereceu o prêmio de cinquenta mil francos a quem lhe proporcionasse uma definição satisfatória de Estado. Para Bonavides, (2000, p.66) de todos os conceitos de Estado, o que melhor revela os elementos constitutivos que a teoria política ordinariamente reconhece no mesmo, é o de Duguit. Para esse pensador, os elementos constitutivos do Estado são de ordem formal e de ordem material. De ordem formal há o poder político na sociedade que surge do domínio dos mais fortes sobre os mais fracos. E de ordem material, o elemento humano, que se qualifica em graus distintos, como população, povo e nação, isto é, em termos demográficos, jurídicos e culturais, bem como o elemento território.

Jellinek (1914 apud BONAVIDES, 2000, p.66) conceituou Estado como *“corporação de um povo, assentada num determinado território, dotada de um poder originário de mando”*.

Estudar Estado é antes de tudo estudar sociedade, já que ele é uma sociedade política. Silveira Neto (1963 apud DAL POZZO, 2010, p.18) preconiza que o Estado é *“um estágio mais evoluído da sociedade, uma forma em que o agrupamento social adquire completa consciência de sua autodeterminação”*.

Maffini (2009, p.21) entende Estado, como a conjugação de um elemento subjetivo (povo), um elemento objetivo (território) e um elemento político ou condutor (governo soberano). Assevera, ainda, que o Estado, assim como o Direito, é fruto da cultura do homem, não surgindo da natureza, do que se extrai uma característica imprescindível para a definição da Administração Pública, que é a sua abstração.

O Estado tem intrínseco em si autoridade, que se manifesta no direito de mandar e dirigir, de ser ouvido e obedecido; e poder, que é um de seus elementos essenciais. Com isso, há quem defina Estado como a faculdade de tomar decisões em nome da coletividade. Com o poder se entrelaçam a força e a competência, compreendida esta última, nas palavras de Bonavides (2000, p.106), como “*a legitimidade oriunda do consentimento*”, afirma ainda que:

O Estado moderno resume basicamente o processo de despersonalização do poder, a saber, a passagem de um poder de pessoas a um poder de instituições, de um poder imposto pela força a um poder fundado na aprovação do grupo, de um poder de fato a um poder de direito.

Após a Revolução Francesa, marco simbólico para o surgimento da feição moderna do Estado, duas realidades tornaram-se evidentes para a conceituação de Estado. A primeira é, nas palavras de Maffini (2009, p.22), a implantação do conceito de Estado de Direito. Costuma-se apontar, segundo esse autor, quatro requisitos para a sua conceituação:

a) a existência de uma ordem jurídica para a regulação da vida em sociedade e do próprio Estado; b) a imposição de obediência isonômica de todos quantos forem submetidos a tal ordem jurídica; c) a submissão do próprio Estado a tal ordem jurídica; d) a existência de uma jurisdição imparcial que se submetem os integrantes da sociedade e o próprio Estado. Diante de tal realidade impõe-se limites a atuação estatal e, assim, mecanismos de controle.

Marcelo Novelino (2012, p. 38) ensina que a primeira institucionalização coerente e, com certo caráter geral do Estado de Direito, ocorre com a Revolução Francesa. Em seu relato, acerca das transformações do Estado de Direito, ele traça uma linha com as principais características do Estado Liberal até o estado Democrático de Direito.

A formação do Estado de Direito iniciou-se com o denominado Estado liberal de direito, que representa a institucionalização do triunfo da burguesia ascendente

sobre as classes privilegiadas do antigo regime. Há a nítida distinção entre forças políticas e econômicas.

A diferença essencial, entre o Estado liberal de direito e o Estado monárquico absolutista, é a separação de poderes, fundamentada na limitação do Estado pelo direito, com a distribuição das funções em órgãos distintos. No modelo anterior, o poder legiferante, a execução da lei e a jurisdição se concentravam em um só órgão.

As principais características do Estado liberal são, na lição de Marcelo Novelino (2012, p.39):

- I) os direitos fundamentais, basicamente correspondem aos direitos da burguesia (liberdade e propriedade), sendo consagrados apenas de maneira formal e parcial para as classes inferiores;
- II) a intervenção da Administração Pública somente pode ocorrer dentro da lei (*princípio da legalidade da Administração Pública*);
- III) a limitação do Direito se estende ao soberano que, ao se transformar em “órgão do Estado”, também passa a se submeter ao império da lei (*Estado limitado*);
- IV) o Estado se limita à defesa da ordem e segurança públicas, deixando os domínios econômicos e sociais à esfera da liberdade individual e de concorrência (*Estado mínimo*).

O liberalismo econômico, representado principalmente por Adam Smith, citado por Novelino (2012, p.39), defende que o Estado deve ter apenas três deveres: proteger a sociedade da violência e da invasão por outras sociedades; estabelecer uma adequada administração da justiça; e erigir e manter certas obras e instituições públicas que nunca seriam do interesse privado, já que o lucro não reembolsaria as despesas.

Após o fim da Primeira Guerra Mundial em 1918, com a crise econômica e a demanda por direitos sociais, o liberalismo entrou em crise. A pretensa igualdade entre os indivíduos advinda de uma competição equilibrada foi questionada, o que originou uma transformação da estrutura do Estado liberal. Com o abandono da postura abstencionista, ao assumir um papel decisivo nas fases de produção e distribuição de bens, o Estado passa a intervir nas relações econômicas.

O Estado social se configura a partir da busca da superação da desigualdade social. Difere do Estado Socialista (*Estado proletário*), por conservar sua adesão ao capitalismo. Neste momento o Estado adota os mais variados modelos de

organização política como a Alemanha nazista, a Itália fascista, Portugal salazarista, os EUA de Roosevelt (*New Deal*).

Novelino (2012, p.43) elenca as principais características do Estado social:

- I) intervenção no âmbito social, econômico e laboral, com o abandono da postura abstencionista;
- II) papel decisivo na produção e distribuição de bens;
- III) garantia de um mínimo bem-estar, por exemplo, com a criação de um *salário social* para os mais carentes;
- IV) estabelecimento de um grande convênio global implícito de estabilidade econômica (pacto *Keybesiano*).

A Segunda Grande Guerra Mundial é, para parte da doutrina, o marco histórico da passagem do Estado social para o Estado democrático de direito. Esse novo Estado tem como notas distintivas, segundo Marcelo Novelino (2012, p.44), “a introdução de novos mecanismos de soberania popular; a garantia jurisdicional da supremacia da Constituição, a busca pela efetividade dos direitos fundamentais e ampliação do conceito de democracia”.

Como características do Estado constitucional democrático trazidas por Novelino (2012, p.46), é importante ressaltar:

- I) preocupação com a efetividade e dimensão material dos direitos fundamentais, assegurados mediante a jurisdição constitucional;
- II) aplicação direta da Constituição com o reconhecimento definitivo de sua força normativa;
- III) ampliação do conceito meramente formal de democracia (participação popular, vontade da maioria, realização de eleições periódicas, alternância do Poder) para uma *dimensão substancial*, como decorrência do reconhecimento da força normativa e vinculante dos direitos fundamentais, os quais devem ser usufruídos por todos, inclusive pelas minorias.

Torres (1993 apud ARAÚJO, 2010, p. 182) menciona que “a legitimidade do Estado Democrático depende de um efetivo controle sobre a atividade financeira”. Nesse sentido, o objetivo maior dos Tribunais de Contas é assegurar que sejam efetivados e respeitados os valores estabelecidos pelo texto constitucional e, que os agentes responsáveis pela aplicação de recursos orçamentários, elencados no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais, tenham suas ações controladas. As Cortes de Contas são, portanto, guardiãs da defesa da democracia e dos direitos fundamentais, já que a forma delineada na Constituição

Federal de 1988 prevê que nenhum dos Poderes está acima da Constituição e das leis.

O Estado não mais pode ser entendido como um fim em si mesmo, mas como instrumento para viabilizar o progresso. Os direitos fundamentais são o escopo fundamental do Estado serviente. Nesse sentido, o Estado atual demanda a disponibilização de recursos financeiros, aptos a atender às imposições constitucionais de cunho social que lhe são atribuídas, principalmente na forma das políticas públicas. Para Dworkin (2002 apud ARAÚJO 2010, p. 227), as políticas públicas significam “aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em alguns aspecto econômico, político ou social da comunidade”.

A participação popular na gestão e controle da Administração pública é inerente à ideia de Estado Democrático de Direito e, na CRFB/88, ela se manifesta em vários momentos, a exemplo dos art. 1º, 5º, incisos XIV, XXXIII, XXXIV, 29, X e 225, além de outras leis, conforme exemplo trazido por Araújo (2010, p.48), da Lei nº. 8.9074/95, que estabelece normas sobre o regime de concessão e permissões de serviços públicos.

Considerando que a missão do Estado é proteger e implementar os Direitos fundamentais; e que o Estado Democrático de Direito determina que o poder não se exerce de forma ilimitada, imprescindível se faz o manejo adequado dos recursos auferidos da sociedade, para que sejam atendidos os escopos da Constituição. O controle sobre a aplicação desses recursos, com a consequente boa execução orçamentária, financeira e contábil a cargo dos Tribunais de Contas, objetiva a garantia da plena realização dos direitos fundamentais.

## **2.2 O princípio da separação dos poderes**

Para se evitar a concentração de poder nas mãos do soberano, típica do Estado absoluto, foi concebido o princípio da separação dos poderes. Sua fundamentação parte das teorias de Locke, de Charles-Luis de Secondat, Barão de La Brède e de Montesquieu. Existiram, todavia, outros precursores na antiguidade e na Idade Média. Tal princípio foi sistematizado na obra O Espírito das Leis de

Montesquieu, publicada em 1748, ocasião em que foi empregado com a intenção clara de salvaguardar a liberdade.

Afirma Montesquieu (1951 apud BONAVIDES, 2000, p.138), que uma experiência eterna atesta que todo homem que detém o poder tende a abusar do mesmo. Vai ao abuso até onde se lhe deparem limites. E para que não se possa abusar desse poder, necessário se faz organizar a sociedade política de tal forma que o poder seja um freio ao poder, limitando o poder pelo próprio poder.

Após discriminar os poderes em linhas teóricas de separação, o autor de O Espírito das Leis conceitua liberdade política, definindo-a como aquela tranquilidade de espírito, decorrente do juízo de segurança. Distingue que cada Estado tem três sortes de poderes: o poder legis; o poder executivo; o poder judiciário, cada um deles correspondendo a determinadas funções.

O contexto de absolutismo da época e de luta pela garantia da liberdade justificava a rigidez com que o princípio de separação dos poderes foi delineado. Hoje, entretanto, é válido apenas por técnica distributiva de funções distintas entre órgãos relativamente separados, não se aplicando os termos de incomunicabilidade, mas sim de cooperação, harmonia e equilíbrio.

O art. 2º da Constituição Federal de 1988 preconiza que “*são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*” o que consagra o sistema de freios e contrapesos, em que a repartição equilibrada dos poderes entre os diferentes órgãos é feita de modo que não seja admitido a nenhum deles ultrapassar os limites estabelecidos pela Constituição.

Hamilton Fernandes Castardo (2007, p. 13) ensina que:

O princípio da lealdade constitucional é a base moral na teoria de freios e contrapesos e pode ser considerado em dois sentidos, sendo o primeiro a cooperação dos diversos órgãos para realização dos objetivos constitucionais sempre com o menor nível de atritos possível; o segundo refere-se ao respeito mútuo entre os titulares dos órgãos do Estado que exercem o poder, isto é, deve-se evitar o abuso dele, é o respeito das instituições e das pessoas com a responsabilidade do Estado em um nível superior de excelência.

Como solução para proteger a burguesia contra a concentração do poder Estatal, a separação dos poderes aplicada ao Estado Democrático de Direito não se adapta mais às necessidades nem aos novos princípios constitucionais. Miguel Reale (2000 apud CASTARDO 2007, p.27) afirma que houve tempo em que não se admitia nem mesmo crítica da doutrina acerca da separação dos poderes.

Não se faz suficiente para o controle democrático do exercício do poder na contemporaneidade, a ideia de tripartição dos poderes. Para Castardo (2007, p.29), a superação da fragilidade desse controle está “na organização de órgãos autônomos que contenham mais funções do que as preconizadas por Montesquieu, como o Tribunal de Contas”. O órgão de contas não se coaduna em nenhum dos três poderes, segundo seu entendimento.

A separação dos poderes no modelo de Montesquieu foi tida como superada após várias críticas, na visão de grande parte da doutrina, na expressão de Demoullis (2007 apud CARTARDO 2007, p.31):

Pluralização: Surgimento de novas funções estatais que indicariam a superação da tripartição clássica (função dos tribunais constitucionais que exercem atividades de fiscalização e estabilização do ordenamento jurídico; funções administrativas e fiscalizadoras de órgãos dotados de alto grau de autonomia, como Agências Reguladoras); ineficiência: o sistema de freios e contrapesos se baseia nas relações entre as forças políticas e, particularmente, nos conflitos entre governo e oposição e não na divisão formalista de competências jurídicas; a impossibilidade teórica: todos os atos estatais constituem ao mesmo tempo aplicação (execução) de normas superiores e criação de nova norma mediante decisão do órgão competente (legislação).

A clássica divisão de poderes ou funções do Estado em Legislativo, Executivo e Judiciário não se coaduna com as novas necessidades sociais, políticas e morais do Estado Democrático de Direito. O eminente José Afonso da Silva (1993 apud FERNANDES, 2012, p. 198) ensina que “Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário são expressões com duplo sentido. Expressam, a um tempo, as funções legislativas, executiva e jurisdicional”.

Assim, o Poder Judiciário tem funções executivas e legislativas, embora em menor grau de significância, o mesmo ocorre como os outros poderes. No sistema jurídico pátrio atual, é correto afirmar que a separação das funções em legislativa,

administrativa e judiciária não é absoluta e, conforme Fernandes (2012, p.158), não é restrita aos órgãos do respectivo poder.

É possível afirmar, portanto, que a teoria da separação das funções do Estado continua a ter sua utilidade, mas não é dogma absoluto e existe para que sejam limitadas à atuação de cada um dos poderes ao arcabouço constitucional.

### **2.3 A atividade de controle do Estado**

Controlar é função inerente ao poder. Entretanto, no desenvolvimento histórico, controle e poder são termos que nem sempre puderam estar associados e, já chegaram, até mesmo, a ser expressões antagônicas. Para Caio César Tibúrcio (1999 apud FERNANDES 2012, p.35) em todas as organizações e para todas as atividades “o processo básico de controle utiliza praticamente as mesmas fases: a) obtenção de padrões fixados nos planos; b) avaliação do desempenho; c) correção dos desvios”.

São instrumentos da função de controle, para Fernandes (2012, p.35), “a revisão dos atos, a anulação, a admoestação e a punição dos agentes, sempre visando à reorientação do que está em curso, para obter o aperfeiçoamento”.

Dal Pozzo (2010, p.37) aponta que, na sua origem, a palavra controle era associada à arrecadação de recursos para a coroa e trazia entre outros, o conceito ensinado por Evandro Martins Guerra (2005 apud DAL POZZO 2010, p.40), que afirma que controle da Administração Pública é a possibilidade de a própria Administração, os cidadãos ou um órgão externo a ela verificar, inspecionar e examinar a correção na prática de seus atos.

A síntese do controle é limitar o poder e, o órgão que vai exercer essa função, deve ser dotado de garantias. Marcelo Alexandrino e Vicente de Paulo (2012, p.812/813) conceituam controle administrativo como:

o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria administração pública, os Poderes Judiciários e Legislativos, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas de poder.

O objeto da função controle deve ser compreendido, na atualidade, segundo Fernandes (2012, p.35), levando-se em consideração sua visão mais nobre, enquanto vetor do processo decisório, já que é função inerente ao poder e à Administração. Fernandes (2012, p.40) destaca, ainda, que no modelo constitucional brasileiro, a função de controle não está expressa como direito fundamental, mas ressalta que a opção do constituinte foi a de dar possibilidade de o intérprete reconhecer a existência de outros direitos fundamentais, quando de forma expressa, no parágrafo 2º do art. 5º da CRFB/88, dispõe:

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Para caracterização do controle como direito fundamental, Fernandes (2012, p.42) aponta que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1779, da qual o Brasil é signatário, em seu art.15, definiu que a “sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

O controle da Administração Pública tutela valores como a moral e a justiça. Fernandes (2012, p.883) ressalta que no mundo inteiro, as instituições de fiscalização externa, estão abandonando o controle contábil em busca do controle gerencial, que não se limita a dizer se a despesa foi realizada de acordo com a lei, mas com critérios de validade da contabilidade à luz do princípio da eficiência. Interessante é seu entendimento em relação a esse novo tipo de controle:

Essa ambiciosa avaliação pressupõe o conhecimento pelo controle, num hospital, por exemplo, do custo dos medicamentos e equipamentos, da equipe, da folha de pagamentos, das compras e serviços contratados, da aplicação da dotação orçamentária, de geração de receita, de êxitos em tratamentos médicos. Isso é controle!

A perspectiva de controle, trazida pela Constituição de 1988, não se limita, apenas, em saber se a autorização conferida pelo Poder Legislativo para a destinação das receitas públicas foi efetivamente observada pelo órgão responsável pelo dispêndio. Esse controle vai além da simples verificação da formalidade das

regras de orçamento. O correto emprego dos recursos públicos perpassa, necessariamente, pela observância dos princípios constitucionais que norteiam a atividade estatal, já que o Estado existe para servir.

### **2.3.1 Classificação da atuação do controle**

Não existe uniformidade na classificação das formas de controle, nem dos critérios adotados na doutrina. O critério adotado deve ser analisado como enfoque na sua utilidade e possibilidade de contribuição para esclarecimento do objeto de estudo.

No que se refere ao momento em que deve ocorrer a atividade de controle dos atos da administração pública, Hely Lopes Meirelles (2002 apud DECOMAIN 2006, p. 178) divide controle em três grupos: controle prévio, preventivo ou *a priori* “é o que antecede a conclusão ou operatividade do ato, como requisito para a sua eficácia”; controle concomitante ou sucessivo é “todo aquele que acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação” e controle subsequente ou *a posteriori* é “o que se efetiva após a conclusão do ato controlado, visando a corrigir-lhe eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia”.

Quanto ao órgão executor, Araújo (2010, p.33/53) classifica o controle em administrativo, legislativo, judiciário e controle popular.

O controle administrativo é o implementado pela própria Administração Pública e, envolve aspectos de legalidade e de mérito. Di Pietro (2006 apud ARAÚJO 2010, p.33) ensina que “controle administrativo é o poder de fiscalização e de correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e de mérito”. Pode ser feito por iniciativa própria ou mediante provocação de terceiro. Trata-se portanto de um autocontrole dentro da Administração.

Controle legislativo ou parlamentar, conforme Meirelles (2007 apud ARAÚJO 2010, p.38/39) é

o exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores) ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Executivo na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, pelo que caracteriza-se como controle eminentemente político, indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade.

Remanesce ao Legislativo, a missão de controle externo dos demais poderes. Araújo (2010, p.39) ressalta que a missão primeira do Parlamento foi a de levar ao rei as reclamações do povo. Para esse autor, a atuação do controle legislativo se dá na vertente política, já que compete ao Legislativo desenvolver o controle político da condução dos negócios da República; e técnico, a cargo de um órgão especializado nesse mister, cabendo uma análise mais técnica e jurídica do que política em sentido estrito.

O controle judiciário é levado a efeito pelos órgãos integrantes do próprio Judiciário. Paira sobre todo e qualquer aspecto da atividade jurídico-administrativa do Estado, portanto exerce um controle sobre os atos provenientes do Poder Executivo, do Legislativo, do próprio Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, entre outros. Trata-se de um controle *a posteriori* em relação à legalidade, ou seja, averigua a conformidade do ato com a norma legal.

Já o controle social, fruto da concepção da sociedade participativa, é formatado para dar maior transparência e confiabilidade nas Ações da Administração Pública. Segundo Nóbrega (2011, p.55) o controle social existe para permitir ao cidadão – contribuinte – “certificar-se de que os recursos públicos estão sendo devidamente aplicados”. Constitui-se na ampla possibilidade de controle direto e imediato do cidadão sobre a atividade administrativa do Estado. A participação popular na gestão e controle da Administração pública é inerente à ideia de Estado Democrático de Direito e, o controle social existe, como decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público. A constituição contém diversos dispositivos que servem para efetivar esse controle, a exemplo do art. 5º. LXXIII que estabelece que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público (...)”. Também o parágrafo 2º do art. 74 da CRFB/88 dispõe que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é

parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Quanto à finalidade, Araújo (2010, p. 61) classifica o controle em de legalidade e de mérito. No primeiro, a Lei deve ter primazia nos atos estatais e toda conduta administrativa deve ser pautada pelos princípios estabelecidos pelo legislador a fim de que sejam assegurados os direitos do cidadão. José Afonso da Silva (2001 apud DAL POZZO, p.35) entende que “o princípio pelo qual a Administração se subordina à lei – princípio da legalidade – revela-se como uma das conquistas mais importantes da evolução estatal”. Alexandrino e Vicente de Paulo (2012, p.817) ressaltam que o “controle de legalidade ou legitimidade não verifica apenas a compatibilidade entre o ato e a literalidade da norma legal positivada”. Deve ser observado o todo do ordenamento jurídico incluindo princípios administrativos, tais como o da moralidade e o da finalidade. Esse tipo de controle pode ter como resultado a confirmação da validade do ato, a anulação ou a convalidação do ato controlado. Para José Afonso da Silva (2003 apud DAL POZZO, p.35) a função fiscalizatória engloba mecanismos que impõem à Administração o respeito à lei.

Já o controle de mérito tem por escopo, segundo entendimento de Myleski, na obra de Araújo (2003 apud ARAÚJO 2010, p.65), “aferir o resultado da ação administrativa na consecução dos fins do Estado, avaliando a eficiência, a eficácia e a economicidade dos atos praticados”.

Nesse tipo de controle há a verificação do atendimento da atuação administrativa aos anseios da nação, em busca de avaliar a eficiência da Administração. Verifica-se, como ensina Alexandrino e Vicente (2012, p.819) a oportunidade e conveniência do ato. Via de regra, compete ao próprio poder, com exceções previstas expressamente na Constituição, o poder Legislativo tem competência para exercê-lo, já que é um controle político acima de tudo.

### 3 O TRIBUNAL DE CONTAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO

#### 3.1 Breve histórico do Tribunal de Contas no Brasil

Os órgãos de controle ganharam relevância, fazendo-se presentes em um grande número de países. Mesmo com denominação e composição variáveis, eles recebem estatutura constitucional em países como Brasil, Alemanha, França, Itália, Espanha e Portugal.

Para Castardo (2007, p.34), o Tribunal de Contas é órgão garantidor dos direitos fundamentais, pois fiscaliza a movimentação financeira e patrimonial do Estado. Plácido e Silva (2006 apud CASTARDO 2007, p.33), ao conceituar Tribunal de Contas afirma:

É órgão que, como representante do povo, é colocado na Administração Pública, a fim de coordenar e fiscalizar os negócios da Fazenda Pública, acompanhando a execução da lei orçamentária e julgando as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos. Precisamente, porque se ressalta nele o poder de tomar contas dos encarregados da gestão financeira do país, e particularmente individualizado pela expressão de Contas.

Já Meirelles (2007 apud CASTARDO 2007, p. 33) entende que:

(...) no controle externo da administração financeira, orçamentária e agora gestão fiscal, como vimos, é que se inserem as principais atribuições dos nossos Tribunais de Contas, como órgãos independentes, mas auxiliares dos Legislativos e colaboradores dos Executivos.

As diversas abordagens históricas sobre uma instituição, como a Corte de Contas, permitem concluir não ser possível proclamar seu surgimento a partir de uma forma cronológica absoluta, tendo em vista que acontecimentos diferentes, em lugares diferentes foram responsáveis pelos modelos atuais de controle.

Um episódio emblemático, que marca o controle, é a Revolução Francesa de 1789, a qual extinguiu o poder absolutista do rei. Em 1807, Napoleão Bonaparte atendeu ao contido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, explicitado no ideário da Revolução Francesa, que dizia: “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

No Brasil, na fase Brasil Colônia, em que a maior preocupação de Portugal era de maximizar a arrecadação e minimizar o dispêndio com a administração, o controle se submetia a uma lógica mercantilista/metalista.

Os institutos que disciplinavam o controle nas colônias eram as Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1516) e Filipinas (1591). Com o Regimento da Fazenda de 1516, do Rei D. Manoel, a arrecadação era submetida a contratos de arrematação, criando-se a obrigatoriedade de registros junto ao Rei sobre esses atos. Os agentes responsáveis pela arrecadação recebiam percentagens sobre ela.

Em 1808, na administração de D. João VI, foi instalado o Erário Régio com a vinda da família real para o Brasil, criando-se o Conselho da Fazenda ou de Contas, cuja atribuição era acompanhar a execução das despesas públicas. Araújo (2010, p. 120) informa que competia, também, ao Conselho, coordenar e controlar todos os dados referentes ao patrimônio e fundos públicos.

Para Castardo (2007, p.37), a ideia de Tribunal de Contas foi encontrada no Conselho de Contas.

No Período Imperial, com a proclamação da independência do Brasil em 1822, o Erário Régio foi transformado no Tesouro Nacional pela Constituição monárquica de 1824. Para Araújo (2010, p. 122), a ideia de criação do Tribunal de Contas surgiu efetivamente, no Brasil, em 23 de junho de 1826, ainda no primeiro reinado. Felisberto Caldeira Brandt (Visconde de Barbacena) e José Inácio Borges apresentaram projeto de lei nesse sentido, ao Senado do Império. Pontes de Miranda (1969 apud DECOMAIN 2006, p.17) dá notícia de que no ano de 1845 Manoel Alves Branco, Ministro do Império, propôs a organização de um Tribunal de Contas que:

sobre exercer fiscalização financeira, apurasse a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e contumazes e de julgar à revelia as contas que tivessem de prestar.

A respeito do projeto de Manoel Alves Branco, Decomain aponta o escrito por Rui Barbosa (1960 apud DECOMAIN 2006, p.17/18):

Como não é de se estranhar, a ideia adormeceu, na mesa da Câmara, desse bom sono de que raramente acordavam as ideias úteis, especialmente as que podiam criar incômodos à liberdade da politicagem eleitoral. E quarenta e cinco anos deixou a Monarquia entregue o grande pensamento ao pó protetor dos arquivos parlamentares.

No Período Republicano, no primeiro ano da República, o Tribunal de Contas foi efetivamente criado através do decreto nº. 966-A de 7 de novembro de 1890. Decomain (2006, p.18) informa que foi Ruy Barbosa que propôs a criação de um Tribunal nos moldes do então já existente na Itália, com incumbência de apreciar a legalidade da despesa antes mesmo de ser realizada, com o objetivo de impedir despesas ilegais. Pinto Ferreira (1988 apud DECOMAIN 2006, p.18) observa que o aludido decreto não chegou a ser executado nem teve regulamentação.

Cabe ressaltar que no Brasil, os Tribunais de Contas jamais chegaram a ter o perfil italiano a que se referiu Rui Barbosa. Nunca houve previsão de que as Cortes devam examinar o dispêndio público antes que este ocorra, com poderes para vetar despesas quando entendam ilegais. As atividades desses Tribunais aqui no Brasil ocorrem primordialmente *a posteriori*. Salvo hipóteses específicas relativas às licitações, como regra geral, não cabe às Cortes de Contas conhecer da despesa pública antes de sua realização.

O Tribunal de Contas foi alçado à condição de instituição constitucional por meio do art. 89 da Carta Constitucional de 1891 que dispunha:

Art. 89. É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

A instalação do Tribunal só ocorreu em 17 de janeiro de 1893. Araújo (2010, p.125) informa que originalmente o Tribunal teve competência para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. Cretella Júnior (1986 apud ARAÚJO 2010, p.126) aponta que além do

registro prévio, fora conferia à Corte de Contas competência jurisdicional, porquanto julgava as contas dos responsáveis por dinheiro ou valores públicos, asseverando que o Tribunal se aproximava do modelo belga, que conjugava atividades administrativas e jurisdicionais, conforme conteúdo do que preceituava o Regulamento 1.166 de 1892.

Na Constituição de 1981, a Corte de Contas tinha estatura de órgão fiscal e foi disciplinado pelo Decreto provisório nº. 1.166 de 1892. Castardo (2007, p. 45) enfatiza que no período compreendido entre 1893 e 1934 foi institucionalizado o controle financeiro preventivo, como forma de atuação do Tribunal de Contas. As despesas eram registradas previamente e as contas dos agente arrecadadores eram julgadas pelas Cortes, bem como as dos responsáveis pelo patrimônio público.

Cretella Júnior (1986 apud CASTARDO 2007, p. 45) afirma que além do registro prévio, havia no regulamento dos Tribunais de Contas, competência jurisdicional, quando estes “julgavam” as contas dos responsáveis por dinheiro ou valores públicos.

A Constituição de 1934, que assegurou o princípio federalista, manteve o Tribunal de Contas e, conferiu-lhe atribuições muito próximas das objetivadas por Rui Barbosa desde o início, com o controle prévio da despesa pública. Foi inserido em capítulo próprio do texto reservado aos órgãos de cooperação das atividades governamentais, ao lado do Ministério Público. No art. 102 foi prevista a função de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, o que segundo Araújo (2010, p.20) “ia e continua indo, sob o regime da CFRB/88, muito além do parecer prévio”.

Para Araújo (2010, p.128), o Tribunal de Contas figurava na Constituição de 1934 “como uma instituição híbrida: um pouco órgão do Poder Judiciário, um pouco órgão do Poder Legislativo, em função de sua estruturação judicialiforme e pelo fato de prestar auxílio ao legislativo”.

O momento histórico, conhecido como “Estado novo”, ficou marcado pelo fechamento do Congresso Nacional por Getúlio Vargas, com um golpe de Estado que instalou a ditadura no país, sob a égide da Carta de 1937, que ficou conhecida

como “a polaca”, em razão das semelhanças com a Constituição ditatória polonesa de 1935. A harmonia e independência entre os três poderes se desfez, deixando tudo sob o julgo do Presidente da República. Nessa Constituição, o Tribunal de Contas foi inserido no capítulo atinente ao Poder Judiciário. Para Decomain (2006, p.20) é suficiente que se registre que a Constituição de 1937 manteve a organização do Tribunal de Contas, conforme delineado pela Constituição de 1934, mas perdeu importantes atribuições. Não houve qualquer referência à competência de emissão do parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República.

Com a Constituição Democrática de 1946, foi acrescentada nova atribuição ao Tribunal de Contas: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, além de competir-lhe aquilatar a legalidade dos contratos administrativos, estado suas competências disciplinadas pelos arts. 76 e 77.

A Corte continuou incumbida da tarefa de oferecer parecer prévio no tocante às contas do Presidente da República, antes de sua apreciação pelo Congresso Nacional. Recebeu do texto constitucional, como informa Decomain (2006, p. 21) a função de:

a) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; b) julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e aos administradores das entidades autárquicas; e c) julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões (art. 77, caput, incisos I a III).

Os contratos que interferissem diretamente na receita ou na despesa só seriam tidos por perfeitos e acabados depois do registro pelo Tribunal. Para Decomain (2006, p.21) o registro pelo Tribunal de Contas se mostrava verdadeiro ato-condição à própria existência do contrato, e a negação da Corte suspendia sua execução até a manifestação do Poder Judiciário.

Com a Constituição de 1967, que vigeu sob regime autoritário, inclusive do Ato Institucional nº. 5, os poderes do Tribunal de Contas da União eram bem mais restritos do que os que havia recebido das Constituições de 1934 e 1946. Como órgão auxiliar do Congresso Nacional houve um maior detalhamento das funções de controle externo. Foi retirado do Tribunal o exame e julgamento prévio dos atos e

contratos geradores de despesas. Poderia, entretanto, apontar falhas e irregularidades que deveriam ser sanadas, sob pena de serem objeto de representação junto ao Congresso Nacional.

A entrada em vigor da Emenda Constitucional nº.1 de 1969, a qual foi atribuída o caráter de verdadeira Constituição, não alterou as atribuições do Tribunal de Contas da União. Sua grande novidade foi a previsão que se fez de que fossem criados Tribunais de Contas pelos Estados. Essa mesma Emenda Constitucional autorizou a criação de Tribunais de Contas Municipais, desde que fossem preenchidos dois requisitos concomitantemente: população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária superior a quinhentos milhões de cruzeiros novos, moeda da época (art. 16, parágrafo 3º). Em razão desses requisitos, vários Tribunais de Contas Municipais existentes foram extintos, remanescendo apenas os Tribunais de Contas dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

Dal Pozzo (2010, p.92) sintetizou todo o processo histórico do Tribunal de Contas no Brasil, nas palavras de Wolgran Junqueira Ferreira:

A Constituição de 1934 considerou o Tribunal de Contas como um dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais. Em 1937, houve ampliação da capacidade do tribunal, pois passou este a julgar a legalidade dos contratos, o que foi aumentado pela Constituição de 1946, que deu a ele jurisdição sobre os administradores das entidades autárquicas. Mantendo a capacidade do Tribunal de Contas, a Constituição de 24 de janeiro de 1967 deu melhor sistematização ao mesmo, o que foi *ipsis literes* mantido pela Emenda nº. 1.

### **3.2 O Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988**

A atual Constituição concedeu ao Congresso Nacional competência para fiscalizar, em sede de controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder, os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais dos entes da Administração direta e indireta, no atinente à legalidade, economicidade, legitimidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas. Para tanto, o Congresso Nacional conta com o auxílio do Tribunal de Contas.

Necessário se faz contextualizar o momento histórico vivido pela Constituição de 1988 que marca, segundo Araújo (2010, p. 134), “uma virada no modelo de *gestão burocrática* para o de *gestão de desempenho*”.

O modelo de gestão burocrática foi cunhado no século XIX, com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo. Longe de figurar um mal, representa antes de tudo uma exigência de padronização. Chiovenato (2005, p.134) assevera que o termo burocracia vem sendo empregado para designar rotinas ineficazes, ineficientes e demoradas. Trata-se de mau uso do conceito, e afirma:

O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos dos sistemas (disfunções) e não ao sistema em si. O conceito de burocracia para Max Weber é exatamente o contrário. Para ele, a burocracia é a organização eficiente por excelência. Segundo Weber a burocracia apresenta as seguintes características:

1. Caráter legal das normas e regulamentos;
2. Caráter formal das comunicações;
3. Caráter racional e divisão do trabalho;
4. Impessoalidade nas relações;
5. Hierarquia de autoridade;
6. Rotinas e procedimentos padronizados;
7. Competência técnica e meritocracia;
8. Especialização da Administração, que é separada da propriedade;
9. Profissionalização dos participantes;
10. Completa previsibilidade do funcionamento.

A burocracia como modelo de administrar a coisa pública exige uma forma impessoal da condução a fim de se assegurar que a atuação administrativa não se dê de modo arbitrário, mas obediente à Lei. O controle da atuação estatal e a correção de seus abusos são inerentes a esse modelo.

A razão da desvirtuação e do mau uso do conceito de burocracia se deve, segundo Araújo (2010, p. 133), ao fato de o aparato burocrático ter consumido grande parte dos recursos estatais. Perdeu o rumo, não atingiu seu objetivo por se tornar um fim em si mesmo. Ressalta, também, que no surgimento do conceito de burocracia o Estado não prestava a gama de serviços que ao longo do século XX (notadamente sua segunda metade) foram açambarcados.

Pereira (2001 apud ARAÚJO 2010, p. 135/136) traz algumas assertivas:

Foi um grande processo o surgimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Weber (1922), o principal analista desse processo, destacou com muita ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. Apesar disso, quando no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – controle hierárquico e formalista dos procedimentos – provou ser inadequada. Essa estratégia podia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara e ineficiente.

(...)

à nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar.

A Constituição de 1988 foi cunhada com aspectos gerenciais de administração. A distinção entre a perspectiva burocrática e a que tem escopo gerencial é estabelecida, segundo Barzelay (1992 apud ARAÚJO 2010, p. 136): “a agência burocrática concentra-se em suas próprias necessidades e perspectivas, a agência orientada para o consumidor concentra-se nas necessidades e perspectivas do consumidor”.

A administração gerencial surgiu na segunda metade do século XX, na esteira do período do Estado Social prestador de serviços como resposta à crise do Estado. A busca da eficiência na atuação administrativa, com a necessidade de diminuição dos custos, representa um avanço comparado ao modelo burocrático, todavia não afasta nem rompe absolutamente com ele. Para Araújo (2010, p. 137) trata-se de uma nova roupagem e preserva, por exemplo, a meritocracia, a avaliação constante de desempenho e o treinamento contínuo.

No que se refere ao controle, as diferenças mais sensíveis entre os dois modelos é que, enquanto o modelo burocrático prestigia a questão dos processos (métodos) adotados, a administração gerencial tem em vista também o resultado, com “a possibilidade de maior participação de agentes privados e organizações da sociedade civil”, conforme declara Araújo (2010, p. 137).

Guedes (2002 apud ARAÚJO 2010, p.137/138), com propriedade, ressalta:

No passado, constitui um grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios burocráticos, os quais se contrapõem ao patrimonialismo, ao clientelismo e ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem em algumas estruturas. O sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar diante da globalização econômica.

Faz-se necessário, conforme apresentado pela IPEA (1996), alcançar a implantação de uma administração pública gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna também cliente dos serviços prestados pelo Estado.

A adaptação da Administração Pública ao modelo gerencial deu-se principalmente após a Emenda Constitucional 19/1998, com a reestruturação do regime, princípios e normas que passaram a dar ênfase à eficiência. Diante desse movimento, todo o sistema do direito positivo passou a exigir uma postura diferente de toda a atuação estatal, inclusive do Tribunal de Contas.

Para Araújo (2010, p. 138), essa missão faz com que as Cortes de Contas não promovam mais uma mera verificação contábil da gestão administrativa. Não são os Tribunais meros “Contadores de Luxo que se prestariam a tão-somente verificar a adequação formal dos gastos ao plano estrutural de emprego de recursos financeiros plasmados nos instrumentos orçamentários.”

O gasto dos recursos públicos deixou de ser simples questão orçamentária formal. Segundo levantamentos de Hamilton Castardo (2007, p. 29), o poder executivo é detentor do poder econômico, sendo-lhe reservado o correspondente a 92,48% de todo o Orçamento Fiscal, de acordo com dados da Lei Orçamentária Anual de 2007. Ao Legislativo, no ano em análise, coube apenas 1,28% da verba, já ao Judiciário, com todos os Tribunais, restou 4,14% dos recursos. O foco passa a ser a adequação e o atendimento aos anseios do cidadão, já que no modelo gerencial a Administração Pública passa a enfatizar os resultados e a qualidade dos serviços prestados para a satisfação do “cidadão-cliente”, o que deve nortear também as atribuições dos Tribunais de Contas.

Com o foco na gestão dos recursos públicos, que deve ser eficiente, eficaz e atender à economicidade sem comprometer a qualidade, a Constituição de 1988 conferiu ao Tribunal de Contas missão de exercer o controle externo da atividade administrativa.

A nova redação, conferida pela Emenda Constitucional 19/98 ao art. 71 da CRFB/88, impôs o dever de prestar contas “a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada” que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniárias. Cabe ao Tribunal de Contas, portanto, a sindicabilidade das receitas e despesas referentes à gestão de recursos públicos para todo aquele que, de qualquer forma, tenha possibilidade de agir gerindo recursos públicos. Todos têm o mesmo dever de comprovar a regularidade no emprego dos recursos públicos. Araújo (2010, p.139) ressalta que “a fiscalização não se exaure no contexto do ambiente administrativo. Pouco importa a natureza da pessoa, se pública ou privada, pessoa natural ou jurídica”.

Nesse sentido, menciona Castardo (2007, p. 73), que “sob a fiscalização e competência do Tribunal está qualquer agente, público ou privado, que venha a causar prejuízos ao erário”. Se não aplicarem devidamente os recursos públicos serão obrigadas a ressarcir o valor do dano.

O dever de prestar contas acerca dos recursos públicos pode ensejar punições, que são consequências do controle.

A Constituição Federal de 1988, na redação dos arts. 70 a 75, estabelece toda a fundamentação teórica do exercício do controle no direito positivo brasileiro. Pelo texto, é notório que a formatação do Tribunal de Contas sofreu a influência do momento histórico que atravessava. Araújo (2010, p. 142) entende que “nosso modelo de Tribunal de Contas não corresponde, exatamente, a qualquer dos modelos adotados no Mundo”. Trata-se de um modelo adaptado à nossa realidade social. Sua estrutura, seus processos decisórios e sua posição na Constituição lhes confere um hibridismo. Assim, nosso modelo é inédito, o que não o torna pior ou merecedor de críticas, mas pelo contrário, de admiração.

Araújo (2010, p.243) entende o Tribunal como instituto posto no permeio dos poderes imanentes e estruturais do Estado, que se presta a pôr limite na conduta dos que objetivam onerá-lo, impedindo a consumação da irregularidade. Ele deve, também, acompanhar a execução da atividade administrativa e verificar *ex post facto* a condução da gestão administrativa, ou seja, adotar medidas preventivas, cautelares, repressivas ou punitivas que sejam adequadas. Assim, é possível afirmar que a Constituição de 1988 atribuiu à Corte de Contas o dever de atuar de forma preventiva, concomitante e *a posteiori*.

### **3.3 Estrutura, composição e natureza jurídica do Tribunal de Contas**

A posição do Tribunal de Contas, na estrutura constitucional, caracteriza-se pela sua independência em relação aos outros poderes. Ao exercer a função de controle, o que inclui o Poder legislativo, o Tribunal de Contas é, no sistema da CRFB/88, um conjunto orgânico perfeitamente autônomo. Seguindo esse entendimento, Odete Mendauar (1993 apud FERNANDES 2012, p. 168) assevera que

A Constituição Federal, em artigo algum utiliza a expressão 'órgão auxiliar'; dispõe que o Controle Externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização.

Se a função é de atuar em auxílio ao legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição é de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.

No Brasil, a definição da estrutura sistêmica da atividade de controle tem como paradigma estabelecido pela Constituição Federal o Tribunal de Contas da União (TCU), assim, as normas constitucionais pertinentes devem ser aplicadas no que couber aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos tribunais e conselhos de contas municipais.

O Tribunal de Contas da União tem sua estrutura delineada na CRFB/88 no art. 73, que traz as principais características quanto a natureza, finalidade e atribuições do órgão. A Lei Orgânica do TCU – Lei nº. 8443 de 1992 - determina

como se compõe a instituição, trazendo disciplinamento, quanto à sede e composição, funcionamento do plenário e das câmaras, presidente e vice-presidente do órgão, dos ministros, auditores e do Ministério Público que deve funcionar junto ao Tribunal.

O TCU é composto de nove membros denominados ministros. Castardo (2007, p. 80) ressalta que a escolha dos ministros deve atender a requisitos mínimos, entre eles que tenham mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos, idoneidade moral e reputação ilibada, notório conhecimento em uma das seguintes áreas: jurídica, contábil, econômica, financeira ou de administração pública, e mais de dez anos de exercício ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados.

O órgão em estudo, divide-se em duas câmaras e o plenário, cujas sessões se realizam sempre na presença de um membro do Ministério Público junto ao Tribunal. Dal Pozzo (2010, p. 94) informa que as sessões plenárias realizam-se às quartas-feiras e lá são decididas as questões que constam do título “Competência do Plenário” do Regimento Interno. As sessões das Câmaras são realizadas às terças e quintas-feiras e a pauta, compõe-se de matérias que são relacionadas no Regimento Interno ao título “Competência das Câmaras”. Cada Câmara é integrada por quatro Ministros, sendo uma presidida pelo Vice-Presidente do Tribunal e outra pelo ministro mais antigo no cargo. O plenário funciona tanto como instância recursal quanto como detentor de competência originária. Integram, também, a estrutura do Tribunal de Contas da União órgãos técnicos denominados atualmente de Secretaria de Controle Externo – SECEX, que atuam por áreas regionais, uma por Estado e as outras por áreas temáticas, na sede. Existe ainda órgãos componentes da estrutura de apoio administrativo e uma unidade de treinamento denominada *Instituto Serzedello Corrêa*.

A eleição do Presidente e do Vice é feita pelos seus pares para o mandato de um ano, que podem ser reeleitos uma vez. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é composto pelo Procurador-Geral, três Subprocuradores-Gerais e quatro Procuradores, nomeados pelo Presidente da República, entre concursados, e com título de bacharel em Direito, como ensina Dal Pozzo (2010, p.94).

Duas regras foram definidas para os Tribunais de Contas das unidades federadas: compete à Constituição Estadual dispor sobre os Tribunais de Contas, os quais devem ser integrados necessariamente por sete conselheiros.

Fernandes (2012, p.778), ao resumir a estrutura dos Tribunais de Contas no Brasil, dispõe que existe no país:

- a) um Tribunal de Contas da União, responsável pelo controle dos bens, dinheiros e valores da esfera federal e sobre territórios federais, se houver;
- b) vinte e seis Tribunais de Contas de Estado, sendo um por Estado, mas com jurisdição nem sempre semelhantes, conforme se observa a seguir:
  - b.1) nos Estados da Bahia, do Ceará, de Goiás e do Pará, há um Tribunal de Contas dos Municípios, órgão específico para cuidar das contas de todos os Municípios dos respectivos Estados e também auxiliar as câmaras municipais no controle externo. Nesses Estados, portanto, a atuação do Tribunal de Contas do Estado é restrita ao controle dos órgãos e recursos estaduais,
  - b.2) nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, há um Tribunal de Contas do Município, nesse caso, grafado no singular, que tem por objetivo fiscalizar as contas do Município do Rio de Janeiro e de São Paulo respectivamente. Esses Estados têm a particularidade de as respectivas capitais terem o mesmo nome do Estado e, em ambos, também há o Tribunal de Contas do Estado, agravando a confusão. Desse modo, nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o Tribunal de Contas do Estado exerce a jurisdição sobre o Estado e todos os Municípios, excetuando-se o Município da respectiva capital,
  - b.3) em todos os demais Estados da federação, o Tribunal de Contas do Estado exerce jurisdição sobre o Estado e sobre todos os Municípios, auxiliando a Assembleia Legislativa e as câmaras municipais no controle externo,
  - b.4) quatro Tribunais de Contas de Municípios, encarregados de fiscalizar as contas de todos os Municípios dos respectivos Estados, nos termos já referidos, no subitem b1,
  - b.5) dois Tribunais de Contas de Município, encarregados de fiscalizar as contas do Município do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectivamente, nos termos já referidos no subitem b2 supra,
  - b.6) um Tribunal de Contas do Distrito Federal, com jurisdição sobre todos os órgãos do Distrito Federal, o qual, a propósito, não pode dividir-se em Municípios.

Os Tribunais de Contas não funcionam de modo integrado, o que dificulta a ação de controle. Cada tribunal, em sua esfera da federação, atua com instância máxima, não existindo recurso de um Tribunal de Contas de Município para Tribunal de Contas do Estado.

Ayres Britto (2001, p.1), em relação ao lugar constitucional ocupado pelo Tribunal de Contas, ensina que o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. “Também não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional”. O eminente ministro compara o Tribunal, em relação à estatura do órgão, ao lugar ocupado pelo Ministério Público perante o Judiciário. Tem o Tribunal de Contas, no exercício de suas funções, a mesma autonomia que goza o Ministério Público. Se não é possível o exercício da jurisdição senão com a participação do Ministério Público, de igual modo, o controle e a fiscalização só serão exercidos com a presença indispensável do Tribunal de Contas, sem que se possa falar de superioridade do Congresso Nacional perante ele.

Dal Pozzo (2010, p.107), no capítulo atinente à natureza jurídica do Tribunal de Contas, segue o entendimento de Maurice Haurion, que o classifica como uma instituição, já que não é poder do Estado e tampouco encontra-se subordinado a esses poderes. Para Dal Pozzo, instituição é um ente que deve preencher necessariamente três requisitos: “uma ideia a realizar, o reconhecimento social (conveniência e oportunidade) de implantação dessa ideia e os instrumentos para a implantação desta ideia”. Explica que a ideia a realizar dos Tribunais é assegurar que a Administração esteja agindo de acordo com princípios estabelecidos no *caput* do art. 37 da CRFB/88, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em relação ao segundo requisito, entende que há o reconhecimento social da imprescindibilidade e da importância da atividade de controle dos atos da Administração, estando presentes na CRFB/88 todos os meios para realização da ideia da instituição. Nesse diapasão, Dal Pozzo (2010, p.108) acrescenta que concebe o Tribunal de Contas como instituição autônomo e independente de matiz constitucional, valendo-se do que ensinou Canotilho (apud DAL POZZO 2010, p.108) “um órgão constitucional de soberania” ou um órgão com dignidade constitucional formal”.

Castardo (2007, p.128) ressalta, quanto à natureza jurídica do Tribunal de Contas, que desde a sua concepção no Brasil o Tribunal de Contas não deveria pertencer a qualquer dos três Poderes, assim:

a gênese dos tribunais, nas palavras de Rui Barbosa, era de 'um 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.

Seu entendimento é no sentido de que o Tribunal de Contas não deve ser considerado um quarto poder, mas como órgão autônomo de cooperação das atividades dos Poderes constituídos, dotados de soberania. É independente e autônomo tanto administrativa como financeiramente.

## **4 COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

### **4.1 Competências/atribuições constitucionais do Tribunal de Contas**

O vocábulo competência é utilizado pela CRFB/88 para se referir tanto a um limite de jurisdição, quanto a atribuições de cunho meramente administrativo. O rol de atribuições dado ao Tribunal de Contas e a outros órgãos foi expressamente denominado pelo constituinte de "competência". O ministro Ayres Britto (2001, p.6) ressalta a distinção entre função e competência, entendendo a primeira, como sendo atividade típica de um órgão que é a própria justificativa imediata do mesmo, ou seja, atividade-fim. Já competência, caracteriza-se, segundo o ministro, pelos meios disponibilizados para alcance daquela atividade-fim que é a função. As competências "são poderes instrumentais àquela função". A sistematização do estudo dessas competências/atribuições merece alguns esclarecimentos, delineados a seguir.

Em seu art. 71 a CRFB/88 afirma que o TCU deve auxiliar o Congresso Nacional na tarefa de realizar o controle externo das receitas e despesas e da execução orçamentária. Incube ao TCU apreciar anualmente as contas do presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento da prestação de contas remetida pelo chefe do poder executivo. Tem-se, portanto, nos Tribunais de Contas, verdadeiros órgãos auxiliares do Poder Legislativo. Nesse sentido, é o pensamento de Decomain (2006, p.41): "não é despropositado dizer que, para a finalidade do exercício do controle externo da Administração Federal pelo Congresso Nacional, e do ponto de vista

estritamente funcional, o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Poder Legislativo”.

Seguindo esse entendimento, Pinto Ferreira (2002 apud DECOMAIN 2006, p.42) assevera:

O Tribunal de Contas, na Constituição de 1988, está regulado no Título IV, Seção IX do Capítulo I, que alude ao Poder Legislativo. Destarte o legislador constituinte reputou o referido Tribunal como um órgão auxiliar do Poder Legislativo, porém com a função de julgar, que lhe foi dada constitucionalmente. Por isso mesmo apesar do exercício de funções jurisdicionais, isto não basta para que ele seja reputado como órgão do Poder Judiciário. Nem é órgão do Poder Judiciário, nem é órgão do Poder Executivo, conectando suas maiores afinidades como o Poder Legislativo, do qual é evidentemente um órgão auxiliar.

Apesar de auxiliar do Legislativo, no tocante às atribuições previstas nos incisos I, IV e VII do art. 71 da CRFB/88, conforme assegura Decomain (2006, p.42), o TCU não atua de modo algum como delegado do Congresso Nacional, não estando subordinado a ele. Tem o dever de remeter informações periódicas sobre suas atividades ao Congresso Nacional, como preceitua o parágrafo 4º do art. 71 da CRFB/88, mas não está adstrito à vontade de qualquer órgão. Trata-se, portanto de um órgão autônomo de estatura constitucional de incumbências próprias, o que vale no tocante aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal; aos Tribunais de Contas dos Municípios, naqueles estados que optaram por cria-lo; ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

As competências/atribuições dos Tribunais de Contas, caso levadas em consideração estritamente à configuração constitucional, e conforme elenca Barreto (1978 apud ARAÚJO, p.289) sem conceituações doutrinárias a respeito desse enquadramento, são compreendidas em:

Apreciar as contas anuais do Presidente da República (art. 71); julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (art. 33, parágrafo 2º e 71, II); apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares (art. 71, III); realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional (art. 71, IV); fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios (art. 71, VI); aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos (art. 71, VIII a

XI); sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados (art. 71, X); emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados sobre despesas realizadas sem autorização (art. 72, parágrafo 1º); apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais (art. 74, parágrafo 2º), e fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos e às prefeituras municipais (art. 161, parágrafo único).

No exercício de seus misteres, o Tribunal de Contas tem autonomia para conduzir seus trabalhos e a nenhum órgão é lícito dizer-lhe como deve agir, proceder ou decidir.

Cada uma das atribuições dos Tribunais de Contas foi sistematizada e analisada por Dal Pozzo, seguindo o entendimento de Valmir Campelo (2010, p.96/101), classificadas em função fiscalizatória, judicante, sancionadora, informativa, corretiva, normativa e função de ouvidoria. Destaca-se aqui as que tem mais relevância em relação à temática deste trabalho.

*Função Fiscalizatória* efetiva-se por meio de realização de auditorias e de inspeções nas unidades da Administração direta e indireta dos três poderes da União. Castardo (2007, p. 84) ensina que essa função possibilita ao órgão de contas avaliar, por meio da realização de inspetorias e auditorias, se os órgão e entes da Administração direta e indireta dos três poderes, observam as normas no exame de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Ressalta ainda que “na fiscalização está incluída a verificação quanto ao atendimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

As auditorias e inspeções podem ser realizadas por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para a apuração de denúncias. Dal Pozzo (2010, p. 97) ressalta que nessas auditorias verifica-se a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de aposentadoria, a aplicação das transferências voluntárias dos recursos federais a Estados e Municípios, principalmente mediante convênios além de observar-se o cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente no que se refere ao limite de gastos com pessoal, ao endividamento público e à evolução das receitas.

*Função Judicante* possibilita ao Tribunal de Contas proceder ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, bem como daqueles que derem causa a prejuízo ao erário.

É importante mencionar o ensinamento de Decomain, citando Edimur Ferreira de Faria (2006, p.81), quando distingue as contas públicas em duas categorias para efeito de fiscalização e controle pelos Tribunais de Contas: “contas anuais, apresentadas pelo chefe do Executivo, e contas prestadas pessoalmente pelos responsáveis pela aplicação de dinheiro público.” Ressalta ainda que a primeira categoria está prevista no inciso I do art. 71 da CRFB/88, enquanto a segunda no inciso II do mesmo artigo.

A prestação de contas da administração, segundo ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1992 apud DECOMAIN, 2006, p. 73), é considerada um dos princípios fundamentais do Estado contemporâneo.

O art. 84, inciso XXIV da CFRB/1988 impõe ao Presidente da República o dever de prestar contas do exercício anterior, dentro do prazo máximo de sessenta dias, contado do início da sessão legislativa. Em caso de descumprimento desse dever, caberá à Câmara dos Deputados promover a tomada de contas do Presidente, consoante lhe determina o art. 51, inciso II, da CRFB/88.

O art. 82, da Lei nº. 4.320/1964, sugere que as contas devem ser encaminhadas primeiramente ao Tribunal de Contas competente, que, após emitir parecer as enviará ao Poder Legislativo para decisão, assim: “as contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente”.

Compete aos Tribunais de Contas emitir parecer prévio às contas dos Poderes Executivos, conforme previsão expressa do art. 71 da CFRB/88. Ao Tribunal de Contas da União compete a emissão de parecer prévio das contas do Presidente da República e por simetria aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais de Conselhos de Contas dos Municípios.

A melhor definição de parecer prévio encontra-se nas palavras de Batista Ramos (1974 apud CASTARDO, 2007, p.97):

Chegamos à conclusão, também pela análise desse texto, que não se pode deixar de interpretar a expressão *parecer prévio*, senão da forma que estamos preconizando, ou seja, parecer amplo, sem peias, sem limitações, que possa analisar todos os aspectos da administração: o aspecto técnico contábil, o aspecto jurídico, o aspecto da legalidade jurídica da despesa e da receita, o aspecto orçamentário, o aspecto financeiro, porque é isto que realmente se contém nos textos constitucionais.

O próprio nome do pronunciamento preliminar do Tribunal, a respeito das contas dos Chefes dos Poderes Executivos, indica sua natureza jurídica. Assim, o parecer prévio, baseado em relatórios e análise das contas e de auditorias realizadas *in loco*, serve para nortear a decisão do Poder Legislativo.

Em relação às contas dos chefes do Poder Executivo, a CRFB/88 incumbiu aos Tribunais de Contas ofertar parecer prévio, que deve servir de parâmetro técnico-contábil, financeiro e jurídico para decisão sobre referidas contas, incumbida ao Poder Legislativo correspondente.

No que se refere a outros gestores de dinheiro, bens e valores públicos, a atividade do Tribunal de contas é de julgamento, decidindo acerca da regularidade ou irregularidade das contas, aprovando ou rejeitando as mesmas. Nesse caso, o Tribunal aprecia a constitucionalidade e a legalidade do dispêndio público, conforme entendimento de Decomain (2010, p. 82).

Quando forem julgadas regulares as contas expressarão exatidão nas demonstrações contábeis, além de verificar-se a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão do responsável. A LOTCU dispõe no art. 15 que ao julgar as contas dos responsáveis, o Tribunal decidirá se estas são regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.

Araújo (2010, p.303) ensina que o Tribunal julgará irregular as contas apresentadas, quando comprovada:

- a) omissão do dever de prestar contas; b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;

Caso as contas sejam julgadas irregulares, o Tribunal fixará a responsabilidade solidária tanto do agente público que praticou o ato irregular, como do terceiro que de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano. Nesse caso, determinará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis. Dal Pozzo (2010, p. 97) enfatiza que “caso o responsável que tiver suas contas julgadas irregulares poderá, por decisão da Justiça Eleitoral, ser impedido de participar como candidato a cargo eletivo”.

Quando julgadas regulares, o Tribunal conferirá quitação plena ao responsável. Se julgadas irregulares com ressalvas – quando evidenciarem falhas de natureza formal ou impropriedade de que não resulte danos ao erário – o Tribunal dará quitação ao responsável, com determinação da correção das falhas ou irregularidades. As sanções aplicadas que importam em multa ou imputação de débito são consideradas títulos executivos extrajudiciais, segundo Castardo (2007, p.85).

*Função sancionadora*, também denominada por Araújo (2010, p.360) de função pedagógica, manifesta-se em duas vertentes: uma ao emitir recomendações e outra ao aplicar punições. A primeira refere-se à proposta feita pelo Tribunal de correção do ato, quando for verificado que a conduta não é a mais adequada, porém não tenha causado lesão ao erário e nem tenha sido realizada por culpa do administrador. Trata-se, nas palavras de Araújo (2010, p.360), de “uma medida profilática que tem por objetivo orientar a atuação da Administração Pública, evitando a reiteração de uma irregularidade efetivamente cometida, mas que não cause lesão ao erário”. Essa competência demonstra que a atuação dos Tribunais de Contas não se manifestam somente para verificar a legalidade estrita, mas de verificar se a solução empregada pelo Administrador, naquele contexto, foi a mais correta e mais eficiente diante do contexto em que tinha que decidir.

A segunda vertente da função sancionadora ou pedagógica, nas palavras de Dal Pozzo (2010, p.98) “autoriza o Tribunal a aplicação das penalidades, previstas em suas leis orgânicas, àqueles que causarem prejuízo ao erário realizando

despesas ilegais ou tiverem suas contas julgadas irregulares”. A função sancionadora ou pedagógica se manifesta na aplicação de multa aos administradores por ato de gestão irregular ou ilegal, cujas irregularidades ou ilegalidades não sejam escusáveis. Para Araújo (2010, p.362), “a pedagogia do punir é no sentido de que a punição tem a finalidade de impedir a ocorrência de novos eventos daquela natureza”. Serve para intimidar os administradores corruptos. A punição aplicada pelos Tribunais não inviabiliza que outras esferas apliquem sanções. A rigor, as punições a cargo dos Tribunais podem consistir nas seguintes medidas, conforme ensina Dal Pozzo (2010, p.98)

- a) aplicação, ao agente público, de multa proporcional ao valor do prejuízo causado ao erário, consistindo o montante do dano o limite máximo da penalidade;
- b) a cominação de multa ao responsável por contas julgadas irregulares, por ato irregular, ilegítimo ou antieconômico, por não atendimento de diligência ou determinação do Tribunal, por obstrução ao livre exercício de inspeções ou auditorias e por sonegação de processo, documento ou informação;
- c) declaração de inabilitação pelo período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;
- d) declaração de inidoneidade do responsável, por fraude em licitação para participar, por até cinco anos, de certames licitatórios (...).

A função do Tribunal de Contas e razão de sua existência segundo Castardo (2007, p.130) “é a defesa da sociedade e a garantia da aplicação das leis, conforme vontade da Constituição”. Aos Tribunais de Contas compete verificar não só a obediência às regras de condução da atividade administrativa, mas também, nas palavras de Araújo (2010, p.361) aquilatar “a moralidade e o atendimento da relação custo-benefício da atividade administrativa”.

## **2.1 O Tribunal de Contas enquanto órgão que exerce função jurisdicional**

A atuação específica das Cortes de Contas no desempenho de sua missão constitucional deve ser estudada de maneira sistematizada, e a doutrina estabelece diversos critérios para tanto, sendo arrazoado levar em conta a própria estruturação dada pelo texto constitucional.

No tratamento de temas de natureza constitucional a questão da jurisdição exercida pelos Tribunais de Contas é objeto de grande preocupação. Para Araújo, (2010, p.285) o ponto nodal se desenvolve em razão da definição de um fundamento que é a conceituação de *jurisdição*. Tal mister não se constitui em tarefa simples, sendo ressaltado por esse jurista que a doutrina não conseguiu definir com clareza as características da jurisdição em contraste com outras funções do Estado. Aponta ainda, que nesse campo há muitas classificações que mais se prestam a dar esclarecimentos parciais sobre o problema do que trazer consenso.

O certo é que se há prevalência da *jurisdição judicial*, se concebe a possibilidade de existência de *reservas especiais de jurisdição*, nas palavras de Araújo (2010, p.285), que são da competência de outros órgãos não integrantes da estrutura judiciária.

Necessário se faz, verificar se há exercício da função jurisdicional fora do âmbito do Poder Judiciário. Indispensável, é a constatação de Canotilho (2003 apud ARAÚJO, p. 285) refletindo sobre a Constituição portuguesa de 1976:

A Constituição portuguesa sugere a existência de reservas especiais de jurisdição no sentido de reservar a certos tribunais o julgamento de certos litígios. Assim, por exemplo, estabelece o art. 212.º/3 a competência dos tribunais administrativos e fiscais para o julgamento de “questões natureza administrativa e fiscal”. No art. 214.º, referente ao Tribunal de Contas, consagra-se a reserva deste tribunal para a “fiscalização de legalidade de despesas públicas e do julgamento das contas a que a lei mande submeter-lhe”. (...). Essas reservas especiais de jurisdição estão relacionadas com a organização plural do poder judicial desenhada na Constituição.

Para conceituar jurisdição, é importante ressaltar que ora é entendida como atividade que diz respeito à tutela de direitos subjetivos pelo Estado, ora é vista como algo que se refere à atuação do órgão que a promana - um juiz. Há doutrinadores que a define como aplicável em situações onde se estabelecem a existência de contraditório e de conflito de interesse, tornando-se indispensável a lide. Com pequenas variações, há consenso em todos os compêndios, segundo Fernandes (2012, p.140), na conceituação segundo a qual, jurisdição é o poder do Estado de aplicar o direito ao caso concreto.

Antonio Carlos, Ada Pelegrini e Candido Rangel (2011, p.149) ensinam que jurisdição é ao mesmo tempo *poder, função e atividade*.

Como poder é a manifestação do poder estatal, conceituado como capacidade de decidir imperativamente e impor decisões. Como função, expressa o encargo que têm os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo. E como atividade ela é o complexo de atos do juiz no processo, exercendo o poder e cumprindo a função que a lei lhe comete.

A função jurisdicional, segundo Chiovenda (apud FERNANDES, p. 140), “é aquela que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares (...)”. É decorrência lógica, jurídica e inafastável da função jurisdicional a definitividade ou inalterabilidade da decisão.

Para Decomain (2006, p.158), a característica principal da jurisdição reside na contenciosidade, e constitui-se na atividade desenvolvida pelo Estado para solver controvérsia entre particulares, ou entre um particular e o Estado, ou ainda entre dois organismos próprios do Estado. Só é possível, para esse doutrinador, o exercício da função jurisdicional quando existem contendores. Outra característica essencial da jurisdição para esse autor é a necessidade de provocação do interessado. Para Decomain, os atos e decisões dos Tribunais de Contas não possuem caráter jurisdicional, apenas nítido caráter de controle.

O entendimento de que o Brasil adota o sistema de jurisdição única ou inglês parece ser pacificado, o que significa que somente o Poder Judiciário exerce a função jurisdicional. Fernandes (2012, p.151), entretanto, ressalta que os doutrinadores pátrios, todos, admitem que não existe sistema puro em nenhum país, e questiona a aplicabilidade no Brasil do sistema do contencioso administrativo, também denominado sistema francês. Nesse caso, é possível que um órgão não integrante do Poder Judiciário, portanto da esfera administrativa, declare o direito aplicável ao caso concreto, inibindo a reapreciação do mesmo fato por outro poder

Gualazzi, Meduar, Silva citados por Araújo (2010, p.302/303), entendem que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas possuem caráter de atividade meramente administrativa, e não manifestam exercício da função jurisdicional do Estado. Para alguns doutrinadores, a função jurisdicional seria exclusiva do Poder Judiciário.

O art. 5º, inc. XXXV da CRFB/88, que diz que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, é o principal fundamento para os doutrinadores que sustentam a adoção do sistema de jurisdição única no Brasil. Para muitos mestres de hermenêuticas, entre eles José Afonso da Silva (1999 apud FERNANDES, p.152), trata-se de norma de eficácia plena, de conteúdo proibitivo, dirigido ao legislador. Esse dispositivo não veda que a própria Constituição imponha o exercício da função jurisdicional a outro órgão não integrante do Poder Judiciário, ou, nas palavras de Fernandes (2012, p.152) “estabeleça que um determinado tipo de questão não seja objeto de apreciação judicial”.

Nenhum preceito deve ser analisado isoladamente, já que “cada preceito é membro de um grande todo” na lição de Calos Maximiliano (1988 apud 2012, FERNANDES, p.153), que acrescenta:

(...) não se encontra um preceito isolado em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em independência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio. De princípios jurídicos mais ou menos gerais, deduzem-se corolários; uns e outros se condicionam e restringem reciprocamente, embora se desenvolvam de modo que constituem elementos autônomos operando em campos diversos.

Fernandes (2012, p.153), seguindo o mesmo entendimento, elenca alguns casos em que a Constituição Federal admitiu expressamente várias exceções ao monopólio absoluto do Poder Judiciário:

- a) contas prestadas pela Presidente da República (competência exclusiva do Congresso Nacional);
- b) o presidente e o vice-presidente da República, nos crimes de responsabilidade, e os ministros de Estado, nos crimes da mesma natureza, conexos com aqueles (competência privativa do Senado Federal);
- c) processar os ministros do Supremo Tribunal Federal, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade (competência privativa do Senado Federal);
- d) contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, 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 (competência do Tribunal de Contas da União).

Cabe ressaltar que, em alguns casos, o constituinte não excluiu expressamente o direito de ação perante o Judiciário, mas declinou a competência para julgar a órgão que não o integra. Como se vê, há previsão constitucional expressa de competência por julgamento de órgão específico, mas integrante do Poder Judiciário, fundamentadas em razões jurídicas, lógicas e morais. Nesses casos, há no desempenho dessas funções o poder de dizer o direito, configurando-se uma espécie de jurisdição.

A jurisdição, como as demais funções do Estado, é uma e indivisível por ser a manifestação da soberania estatal, porém há algumas classificações ou divisões orgânicas que facilitam o entendimento da mesma. Jayme (2011, p.4), seguindo ensinamento de Baracho, classifica a jurisdição em comum ou ordinária, especial, administrativa e jurisdição constitucional. A comum é exercida pelos órgãos que integram a magistratura ordinária; já a jurisdição especial não é exercida por integrantes do Poder Judiciário e nesta, encontra-se a jurisdição do Tribunais de Contas.

Como argumento que corrobora o entendimento de reconhecimento da função jurisdicional dos Tribunais de Contas, o ministro Victor Nunes Leal (1960 apud FERNANDES 2012, p.154) entende que:

a disposição constitucional de que a lei não poderá excluir da apreciação judicial do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual não é obstáculo a este entendimento, porque, no caso, a redução da competência do Judiciário, resulta da Constituição, e não da lei.

Raimundo Menezes Vieira (1990 apud FERNANDES 2012, p. 155) enfatiza que outra hipótese de poder jurisdicional dos Tribunais de Contas é a que resulte imputação de débito ou multa, quando do julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores. O art. 71, II da CRFB/88 dispõe que o Tribunal de Contas é o órgão constitucionalmente competente para julgar as contas prestadas pelos administradores e demais responsáveis por recursos públicos, e constatando a ocorrência de prejuízo ao

erário, tem o Tribunal a função de responsabilizá-los pela devida recomposição do patrimônio público lesado.

Essa função jurisdicional dos Tribunais de Contas, para alguns, não acarretaria a coisa julgada, significando apenas um julgamento provisório na medida em que todos se conformarem e não recorrerem ao Judiciário. Tal raciocínio não merece guarita lógica no atual sistema, já que da jurisdição há necessariamente a decorrência da coisa julgada, o que produz definitividade da decisão. O judiciário não tem a função no exame de tais contas, não tem autoridade para rever, para apurar o alcance dos responsáveis. Seguindo esse entendimento, Pontes de Miranda (1990 apud FERNANDES 2012, p.179/180) esclarece que:

Desde 1934 o Tribunal é *corpo de julgamento*, embora, quanto aos crimes, continue a não ter jurisdição; mas julga contas, que é da máxima importância. Desde 1934, a função de julgar as contas está claríssima, no texto constitucional. Não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz as rejulgue depois. Tratar-se-ia de absurdo *bis in idem*. Ou o Tribunal julga, ou não julga (...). Tal jurisdição exclui a intromissão de qualquer juiz na situação em que se acham, *ex hypothesi*, os responsáveis para com a Fazenda pública.

Não pode assim, o legislador ordinário negar o valor de sentença às decisões dos Tribunais de Contas, em relação aos responsáveis por dinheiros públicos.

A separação entre o julgamento das contas e o julgamento dos crimes é de ordem constitucional. À Lei Ordinária não é dado permitir aos juízes comuns julgar as contas, nem ao Tribunal de Contas julgar crimes (...). A prisão pelo Tribunal de Contas é em virtude do julgamento das contas, com caráter disciplinar preventivo, ou simplesmente de salvaguarda do interesse da Fazenda; não é em virtude de sentença criminal. A sentença criminal só é proferida pelo juiz comum, ressalvada a competência da Justiça Militar. (...)

As questões decididas pelos Tribunais de Contas, no julgamento das contas dos responsáveis pelos dinheiros públicos, não são simples questões prévias; são questões prejudiciais. (...)

A Ministra Ellen Gracie, em voto, em sede do MS. nº 24.510-7/DF no STF, não utilizou a expressão jurisdição, mas valorizou a instituição ao assinalar que:

O Tribunal de Contas (...) tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, parágrafo 1º e 2º, da Lei nº. 8.666/93), examinar editais de licitação publicados (...), possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.

É possível afirmar, segundo Fernandes (2012, p.192), que os Tribunais de Contas têm atribuições de natureza administrativa, entretanto, quando julga as contas dos administrados e demais responsáveis por bens e valores públicos, tal julgamento impõe-se ao Poder Judiciário. O ministro Athos Gusmão (1989 apud FERNANDES 2012, p. 193) acrescenta que “da mesma forma, tal julgado impõe-se na ação de ressarcimento promovida contra o responsável pelo alcance”, ou seja, em ambos os casos, ao Poder Judiciário não cabe reapreciação do mérito da decisão, restando ser submetido ao julgamento da Corte de Contas, já que a redução da competência resulta da própria Constituição, não sendo aplicável, nesse caso, a premissa de que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito.

O Supremo Tribunal Federal, ao se pronunciar a respeito da natureza jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas, manifestou-se em diversas ocasiões entendendo pela impossibilidade do Judiciário anular decisões em processo de contas, salvo se não for observado o princípio do devido processo legal. No MS nº. 7.280 (1961 apud JAYME 2002, p. 15) no qual o impetrante pedia a revisão do mérito da decisão do Tribunal de Contas em julgamento de contas, o Min, Henrique D’Avila entendeu que “o Tribunal de Contas, quando da tomada de contas de responsáveis por dinheiros públicos, pratica ato insuscetível de impugnação na via judiciária, a não ser quanto ao seu aspecto formal, ou ilegalidade manifesta”.

No mesmo sentido pronunciou-se o Ministro Carlos Velloso (1995 apud JAYME 2002, p.16):

O modelo federal, extensivo aos Estados e Municípios institui ao que se vê, duas hipóteses; a primeira, inciso I, do art. 71, é a do Tribunal de Contas agindo autenticamente como órgão auxiliar do Poder Legislativo; aprecia as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo, mediante parecer prévio que será submetido ao julgamento político do Poder Legislativo, podendo ser recusado; na segunda hipótese, inscrita no inciso II do art. 71, o Tribunal exerce função privativa não estando suas decisões sujeitas à apreciação do Legislativo.”

Com isto, “julgar as contas dos (...)” corresponde a um julgamento, e nas palavras de Fernandes (2012, p.195) “merecendo, de todos os órgãos, o respeito, sendo em tudo e por tudo, exatamente igual à manifestação do Poder Judiciário”.

Araújo (2010, p.306) manifesta-se pelo entendimento de que “não há razão para verdadeiro temor reverencial que existe quando do reconhecimento da competência jurisdicional atribuída aos Tribunais de Contas, e conseqüentemente do poder de julgar”. Relevante é seu posicionamento quando dispõe que:

Não compete ao Poder Judiciário exigir a prestação de contas de qualquer autoridade que seja, nem muito menos apreciá-la diretamente, porquanto o *juiz natural* da prestação do julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis é o Tribunal de Contas, falecendo-lhe competência para exigir a prestação de contas do gestor que deixou de apresentar as contas (...).

Não cabe ao Poder Judiciário, tampouco, dar quitação a qualquer gestor, nem substituir a decisão do Tribunal de Contas por uma decisão sua, acerca do mérito dessas contas. No que se refere ao argumento do art. 5º, inc. XXXV da CRFB/88 que dispõe que a lei não excluirá da apreciação do Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito, para justificar a inexistência do poder de julgar por parte dos Tribunais. Araújo (2010, p.308) defende que a vedação constitucional refere-se à Lei que não poderá impedir a apreciação pelo Poder Judiciário de qualquer lesão ou ameaça a direito. Entende ainda que quando o Tribunal julga as contas não há lesão a direito, mas desempenho de competência que lhe foi atribuída expressamente pela Constituição.

Em relação a eficácia de coisa julgada das decisões dos Tribunais de Contas para justificar a extinção do processo judicial, Fernandes (2012, p.196) conclui que unicamente os processos de contas podem ser julgados e por isso ensejam a constituição de título executivo. Como foi possível verificar, o Tribunal de Contas produz decisões de natureza jurisdicional e meramente administrativa. Ressalta que todas as manifestações das Cortes de Contas têm valor e natureza coercitiva, mas apenas as decisões acerca do inc. II do art. 71 da Constituição Federal – “julgar as contas dos (...)” – iguala-se a um julgamento, e é em tudo igual à manifestação do Poder Judiciário. Esse julgamento trata de processos técnico, que se referem a aplicação de recurso ou a danos causados ao erário decorrentes de omissão no dever de prestar contas ou de ato lesivo ou ilegal, ilegítimo ou antieconômico.

Fernandes (2012, p.196) ressalta que o julgamento das contas tem aspectos jurisdicionais porque envolvem direito, economia, contabilidade e/ou administração e

são desenvolvidos a luz do princípio do contraditório e da ampla defesa. Há, nesse caso específico, a citação formal do agente, audiência, prazo para defesa, o instituto da revelia, julgamento e recursos junto aos Tribunais de Contas. Somente os processos das contas tem a intervenção obrigatória do Ministério Público especial, além de terem sua origem precisamente delineada na lei, só se realizando quando ocorre algum dos motivos determinantes, a exemplo da omissão na prestação de contas ou ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que cause danos ao erário.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988, cunhada com aspectos gerenciais de administração, estabeleceu um Tribunal de Contas adaptado à realidade do Brasil e conferiu ao mesmo um hibridismo, tanto em relação a sua estrutura, quanto à sua posição constitucional.

Como órgão que auxilia o Congresso Nacional na função de controle da Administração Pública – função que se trasveste de direito fundamental em sua essência – o Tribunal de Contas foi pensado no Brasil desde o início, nos moldes do órgão existente na Itália. De acordo com proposta de Ruy Barbosa, serviria para impedir despesas ilegais emitindo decisões com caráter jurisdicional.

Constatou-se historicamente que a medida que o regime adotado pelo Brasil teve viés autoritário mais restritos eram as atribuições da Corte de Contas. O Estado, por ser Democrático de Direito, exige que o poder não seja exercido de forma ilimitada, o que impõe a correta aplicação e fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

Imprescindível se faz constatar que as Cortes de Contas não atuam em nenhum momento como delegadas do Poder Legislativo, constituindo-se como entes autônomos e não somente como órgãos auxiliares do Congresso Nacional. Trata-se de um conjunto orgânico perfeitamente autônomo, cuja razão de existência é a defesa da sociedade e a garantia da aplicação das leis com objetivo de salvaguardar os direitos fundamentais.

A Constituição legou aos Tribunais de Contas atribuições de natureza administrativa, mas, quando julga as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, as Cortes exercem função jurisdicional, dizendo o direito no caso concreto de forma definitiva. Sua decisão, nesse caso, impõe-se ao Poder Judiciário, haja vista a própria Constituição as ter instituído como juiz natural da causa.

Ficou demonstrado, também, que nenhum preceito constitucional deve ser analisado isoladamente e que o princípio da separação de poderes existe como delineador das principais funções das esferas do poder, porém não se aplica mais

nos termos de incomunicabilidade do seu pensamento original em razão das novas necessidades sociais, políticas e morais do Estado Democrático de Direito. Assim, a partir dos posicionamentos doutrinários analisados, resta evidenciado que no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos o Tribunal de Contas exercita verdadeira função jurisdicional e suas decisões se impõe ao Poder Judiciário.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. Direito administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente de Paulo. – 20.ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO, 2012.

ARAUJO, Julio Cesar Manhães. Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988./ Julio Cesar Manhães de Araujo./Curitiba:Juruá, 2010.

BARBOSA, Ruy. Frases de Ruy Barbosa. Disponível em: <<http://www.paralerepensar.com.br/rbarbosa.htm> >. Acesso em: 15 dez. 2011

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política/Paulo Bonavides. – 10.ed.rev. e atual.. – São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 25 out. 2012. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº24.510-7/DF. Relatora: Ministra Ellen Gracie. **Diário da Justiça (da) República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 nov. 2003.

BRITTO, Carlos Ayres. **O regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAD – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº9, dezembro, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 15 de julho de 2012.

CASTARDO, Hamilton Fernando. O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro / Hamilton Fernando Castardo – Campinas, SP : Millennium Editora, 2007.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. As funções do Tribunal de Contas e o Estado Democrático de Direito / Gabriela Tomaselli Bresser Pereira Dal Pozzo; prefácio Maria Garcia. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de Contas no Brasil* / Pedro Roberto Decomain. – São Paulo ; Dialética, 2006.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Da função Jurisdicional pelos Tribunais de Contas**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 3, n. 09, p.83-108, abri./jun.2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. ***Tribunais de Contas do Brasil***: jurisdição e competência. 3.ed.rev.atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo** – Diógenes Gasparini. – 14. ed. rev. – São Paulo: Saraiva, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido, CINTRA, Antônio

Carlos de Araújo. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

JAYME, F. G. (2002). A competência Jurisdicional dos Tribunais de Contas do Brasil. **Revista do Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais**, ano XX, E. 04, 2002.

NÓBREGA, Marcos. *Os Tribunais de Contas e o controle dos programas sociais* / Marcos Nóbrega. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NOVELINO, Marcelo – 1972. *Direito constitucional* / Marcelo Novelino. – 6. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012.