



**UNISUL**

**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA**

**MATEUS RIBEIRO DE SOUZA**

**ATIVIDADE JURISDICIONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Florianópolis

2015

**MATEUS RIBEIRO DE SOUZA**

**ATIVIDADE JURISDICIONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito, da Universidade do Sul de Santa  
Catarina, como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Mestra Tânia Maria Françosi Santhias

Florianópolis

2015

**MATEUS RIBEIRO DE SOUZA**

**ATIVIDADE JURISDICIONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Florianópolis, 29, junho de 2015.



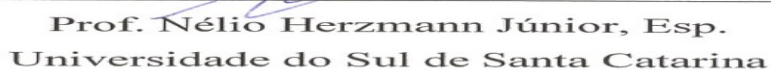
---

Prof. e orientador Tânia Maria F. Santhias, Msc.  
Universidade do Sul de Santa Catarina



---

Prof. Hercílio E. Lentz, Esp.  
Universidade do Sul de Santa Catarina



---

Prof. Nélio Herzmann Júnior, Esp.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

## TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

### ATIVIDADE JURISDICIONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Florianópolis, 29, junho de 2015.

---



**MATEUS RIBEIRO DE SOUZA**

## RESUMO

O presente trabalho de pesquisa teve por objeto analisar a atividade jurisdicional exercida pelos Tribunais de Contas no julgamento das contas de todo aquele que guarde, gerencie e administre dinheiro ou bens públicos, bem como, a análise de eventuais limites de revisão judicial das decisões destes Tribunais em sua atividade privativa de julgamento. Para atingir o objetivo proposto foi utilizado como método de pesquisa dedutivo e a técnica bibliográfica e documental. Após intensos dias de pesquisa concluiu-se que as Cortes de Contas, além das funções administrativas de assessoramento ao Poder Legislativo na emissão de Parecer Prévio sobre as contas do Poder Executivo, de função Consultiva, de Registro e Fiscalização, possuem uma espécie de jurisdição especial, limitando ao Poder Judiciário, o reexame de suas decisões apenas quanto ao aspecto procedimental, para verificar se durante o processo de julgamento pelos Tribunais de Contas foram observadas as garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa, bem como nos casos de manifesta ilegalidade, limitando assim uma reanálise de mérito.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Julgamento de Contas. Jurisdição Especial.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>OS TRIBUNAIS DE CONTAS</b>	<b>8</b>
2.1	ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA	8
2.2	ESTRUTURA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	11
2.3	CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
<b>2.3.1</b>	<b>Finalidade do Controle</b>	<b>14</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Conceito e Formas de Controle</b>	<b>15</b>
2.3.2.1	Controle Interno	16
2.3.2.2	Controle Particular ou Social	17
2.3.2.3	Controle Externo e Modos de Controle	19
2.3.2.4	Controle pelo Tribunal de Contas	21
2.3.2.5	Controle Parlamentar	22
2.3.2.6	Controle Judicial	24
<b>3</b>	<b>JURISDIÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO</b>	<b>26</b>
3.1	BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A AUTOTUTELA	26
3.2	CONCEITO DE JURISDIÇÃO	27
3.3	CARACTERÍSTICAS DA JURISDIÇÃO	28
3.4	PRINCÍPIOS INERENTES À JURISDIÇÃO	29
3.5	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E JURISDIÇÃO UNA	33
<b>4</b>	<b>ATIVIDADE JURISDICIONAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS</b>	<b>34</b>
4.1	JURISDIÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS	34
<b>4.1.1</b>	<b>Das Funções Administrativas dos Tribunais de Contas</b>	<b>34</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Eficácia das Decisões dos Tribunais de Contas</b>	<b>39</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Da função Jurisdicional dos Tribunais de Contas</b>	<b>40</b>
<b>4.1.4</b>	<b>Do limite de revisão judicial das decisões dos Tribunais de Contas</b>	<b>45</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>50</b>
	REFERÊNCIAS	53

## 1 INTRODUÇÃO

Nos dias atuais os Tribunais de Contas adquiriram um considerável espaço nos veículos de comunicação, principalmente no que se refere ao levantamento dos prejuízos causados ao Erário durante os famosos casos de corrupção noticiados na mídia. Todavia, a natureza da atuação destes órgãos de controle externo tem causado certa divergência inclusive no meio acadêmico, em especial no tocante a natureza jurídica de suas decisões, o que motivou a presente pesquisa.

Neste trabalho utilizou-se o método de pesquisa dedutivo, tornando necessário explorar desde a história dos Tribunais de Contas até os limites de revisão de suas decisões por parte do Poder Judiciário, para tanto, utilizou-se como técnica de pesquisa a bibliográfica e documental.

No primeiro capítulo teórico abordou-se a evolução histórica dos Tribunais de Contas no Brasil sob a perspectiva constitucional, também foram estudados os sistemas de controle da Administração Pública, que nos termos da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 são: controle interno, controle externo a cargo do Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União e controle particular.

Ainda no primeiro capítulo de conteúdo, abordou-se a estrutura das Cortes de Contas em âmbito federal e estadual, discorrendo sobre sua composição, nomenclatura dos cargos deliberativos, bem como a aplicação do princípio da simetria junto ao TCU e TCE.

Avançando no tema, o segundo capítulo teórico tratou sobre o instituto da jurisdição no ordenamento jurídico brasileiro, conceituando-o segundo doutrina processualista. Foram abordadas, as características essenciais da jurisdição e os Princípios inerentes a este instituto, bem como as espécies de jurisdição segundo a doutrina.

No último capítulo teórico buscou-se adentrar de forma mais incisiva no tema proposto, para tanto estudou-se as funções administrativas dos Tribunais de Contas, classificando-as como função de assessoramento ao Congresso Nacional, principalmente na emissão do Parecer Prévio das contas do Chefe do Poder Executivo para ao final ser julgada pelo Poder Legislativo; a função Consultiva que

decorre tanto de consultas realizadas pelo Poder Legislativo, quanto consultas efetuadas por jurisdicionados, tornando a consulta como prejudgamento da tese e, a função de registro dos atos de admissão de pessoal na administração pública direta e indireta.

Ainda foram analisadas as funções administrativas deste Tribunal, foi abordada a função fiscalizadora, a qual é realizada por meio de auditorias que podem ser propostas tanto de ofício quanto por provocação.

Neste capítulo, ainda, promoveu-se um estudo acerca da eficácia das decisões dos Tribunais de Contas, bem como a existência de jurisdição.

Na função de julgamento é que repousa a discussão doutrinária sobre a existência ou inexistência de atividade jurisdicional dos Tribunais de Contas.

A fim de explorar o tema foram contrapostos pensamentos doutrinários de juristas defensores tanto da função jurisdicional das Cortes de Contas, quanto da mera função administrativa deste Órgão de controle externo.

Ao final, por meio de comparação jurisprudencial entre as Cortes de Justiça em nosso país, analisou-se alguns julgados no intuito de identificar quais os limites de revisão judicial às decisões dos Tribunais de Contas que atualmente são reconhecidos pelo Poder Judiciário.



## 2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Neste capítulo estudar-se-á a origem e evolução histórica dos Tribunais de Contas no Brasil e no Estado de Santa Catarina. Será abordada a estrutura das Cortes de Contas em âmbito federal e estadual conforme prevê a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFRFB\88).

Além dos itens arrolados acima, estudar-se-á o sistema de controle da Administração Pública adotado pela CFRFB\88 (interno, externo e particular) com ênfase ao controle externo a cargo dos Tribunais de Contas, bem como o modo de operacionalização do controle, que pode ser prévio, concomitante ou posterior.

### 2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A ideia de fiscalizar o Poder Público no dispêndio do Erário, não é uma invenção moderna. Desde a Idade Antiga há registros de modelos de controle da Administração Pública, o qual passou por profundo aperfeiçoamento até a positivação nos dias atuais (COSTA, 2006; DECOMAIN, 2006).

Segundo Luiz Bernardo Dias Costa (2006) o Controle da Arrecadação de Tributos já era exercido no Egito, em 3.200 anos antes de Cristo, bem como na Pérsia e na Fenícia. Destacando como o embrião dos atuais Tribunais de Contas, na Grécia em Atenas, o julgamento das Contas dos Administradores Públicos, por uma Corte composta de lojistas, escolhidos pelo povo, com jurisdição sobre todos aqueles que atuavam em funções administrativas.

Entretanto, “é com o surgimento do estado moderno que o controle de finanças públicas passou a ser executado de forma sistêmica e técnica, graças a constituição de órgãos especializados”, complementando que “A pioneira nesse processo foi a Espanha, que instituiu um Tribunal de Contas ainda no século XIV. A ela se seguiram a Prússia, a Áustria, a França, a Bélgica, Portugal e a Itália, que, no período de 1714 a 1862, estruturaram suas cortes de contas.” (CAMPELO, 2005, p. 226).

Já no Brasil, Pedro Roberto Decomain (2006) leciona que, a Constituição Imperial, outorgada em 1824, apenas previu algumas formas de controle por meio da Assembleia Geral, estabelecendo normas em matéria orçamentária e limites anuais da despesa pública, cabendo ao Poder Legislativo aprovar o orçamento

recebido do Ministro da Fazenda, fixando limites de receita e despesa, ressalvado os gastos do Poder Executivo.

Entretanto, de acordo com Arejarra (2014) “Somente com a queda do Império e as reformas político administrativas da nova república o Tribunal de Contas tornou-se realidade”.

O Tribunal de Contas no Brasil, idealizado por Rui Barbosa, na época Ministro da Fazenda, foi positivado por meio do Decreto nº 966-A, de 7 (Sete) de novembro de 1890, criando mecanismos próximos do controle prévio. Entretanto, não chegou a ser instituído, em razão da inexistência de executoriedade do Decreto nº 966-A, o que somente veio ocorrer com a edição do Decreto nº 1.166 de 17 de dezembro de 1892. (COSTA, 2006, p. 24).

O Decreto nº 966-A, em seu conteúdo “incumbiu o novo Tribunal de Contas do exame, revisão e julgamento de todas as contas do Brasil República” (AREJARRA, 2014).

Já em 1930, após o governo provisório que perdurou por 4 (quatro) anos, nasceu a necessidade de uma Constituição que se adequasse as novas necessidades do início da República, conferindo maior poder de participação da classe média (COSTA, 2006).

Na Constituição Federal de 1934, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2012) afirma que o constituinte foi inovador, concedendo status constitucional ao Tribunal de Contas, criando dois órgãos para a cooperação governamental, em duas seções: A primeira destinada ao Ministério Público e a segunda ao Tribunal de Contas.

Pedro Roberto Decomain (2006, p.19) em comentários a Constituição de 1934 leciona que “Bem mais alentado foi o tratamento que a Constituição Federal de 1934 atribuiu ao Tribunal de Contas da União. Além de mantê-lo, o que fez em seu art. 99, ainda lhe conferiu atribuição que muito se aproximava do controle prévio da despesa pública, que Ruy Barbosa desde o início pretendeu atribuir-lhe”.

Ainda em relação à Constituição de 1934, o constituinte ampliou as competências do Tribunal, atribuindo o poder de julgamento das contas dos responsáveis por dinheiro ou bens, além de impor a exigência do registro prévio, necessário a eficácia e perfeição do contrato administrativo (AREJARRA, 2014).

Avançando no tempo, segundo Pedro Roberto Decomain (2006), a constituição de 1937 também previu a existência de uma Corte de Contas,

entretanto, dado as peculiaridades de um governo autoritário na época, a Corte de Contas nunca entrou em exercício durante todo o período o qual teve vigência.

Em contrapartida, mesmo esquecido no texto constitucional, a Carta de 1937 visava o fortalecimento do Tribunal de Contas, inserindo-o no Capítulo IV, reservado ao Poder Judiciário, em justificativa as feições judicialiformes das Cortes de Contas (FERNANDES, 2012).

Após diversas modificações na estrutura e competência do TCU, que ora conferia mais autonomia, ora suprimia funções, o sistema de Controle interno e externo apenas foi introduzido no Brasil por meio da Constituição Federal de 1967 e arremata o autor:

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº1 de 1969 mantiveram a disciplina do Tribunal de Contas no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, reforçando a sua função de órgão auxiliar, fixando-se, no art. 70 e seguintes, que a fiscalização financeira e orçamentária da União seria exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, introduzindo o conceito de controle interno e externo, abolindo o controle prévio e instituindo as denominadas auditorias (COSTA, 2006, p.24).

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 não alterou o status constitucional do Tribunal de Contas, o controle externo continuou a cargo do Congresso Nacional com auxílio do TCU, ainda competia ao Tribunal o julgamento das contas dos responsáveis pela gestão do dinheiro público. Entretanto a Emenda Constitucional de 1969 trouxe uma inovação, conferindo aos Estados da Federação a possibilidade de criação dos Tribunais de Contas Estaduais. (DECOMAIN, 2006).

Observando o percurso histórico do Tribunal de Contas no Brasil, conforme ensinamento dos autores citados, o controle da administração pública no país foi previsto desde a época imperial, todavia foi com a primeira Carta Republicana que o Tribunal tomou forma, e observa-se que até os dias atuais, sempre houve previsão constitucional quanto à existência dos Tribunais de Contas, ora deslocando-o no capítulo referente ao Poder Judiciário, ora inserindo-o na parte dedicada ao Poder Legislativo.

Ao passo que nos modelos anteriores o Tribunal de Contas apenas realizava um controle contábil, financeiro e orçamentário, em contrapartida, a Constituição Federal de 1988 revelou-se inovadora no conceito de fiscalização do Poder Público. Conferiu ao Tribunal, competência para fiscalizar aspectos

operacionais e patrimoniais, inclusive no tocante a legitimidade e economicidade (COSTA, 2006).

Atualmente o Tribunal de Contas está inserido na Constituição Federal de 1988, nos artigos 70 a 75, referente a Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, atribuindo-lhe competência para o exercício do controle externo em auxílio ao Congresso Nacional, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro e bens públicos, tanto na Administração Direta quanto Indireta, entre outras funções a serem estudadas no decorrer deste trabalho. (BRASIL, 1988).

Nos Estados da Federação apenas foi autorizado à criação de Tribunais de Contas por intermédio da Constituição de 1947. Em Santa Catarina o TCE só se concretizou por meio da Lei Estadual nº 1.366 de novembro de 1955, sancionada pelo governador do Estado Ireneu Bornhausen, o qual nomeou os seus primeiros integrantes, os quais eram Juízes. (KRINDGES; SANTOS, 2006).

## 2.2 ESTRUTURA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

O Tribunal de Contas da União é um órgão colegiado, com sede no Distrito Federal, composto por nove Ministros, nos termos do art. 73 da Constituição Federal de 1988 e, compõe-se de três órgãos deliberativos - o Plenário, a primeira e segunda Câmara, integrada por quatro Ministros indicados pela Presidência do Tribunal (BRASIL, 1988; BRASIL, 1992).

Os Ministros do TCU, nos moldes do artigo 73 § 1º, incisos I, II, III e IV da CRFB\88, serão nomeados entre:

os brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e que contem com mais de dez anos de efetivo exercício de função ou atividade profissional que exija os conhecimentos no requisito anterior. (BRASIL 1988).

Ao discorrer sobre a estrutura do Tribunal de Contas nos termos do art. 73 da CFRFB\88, Celso Antônio Bandeira de Mello, leciona que:

“O Tribunal de Contas, órgão cujo poder de administração é análogo ao dos Tribunais (órgãos do Poder Judiciário), é integrado por nove membros, denominados Ministros. São requisitos de investidura nestes cargos ter

mais de 35 e menos de 65 anos de idade, idoneidade moral e reputação ilibada, dispor de notórios conhecimentos jurídicos ou contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública e contar com mais de dez anos de exercício de função ou efetiva atividade profissional exigente da espécie de conhecimentos referidos (art. 73 e §1º). Aos titulares destes cargos são conferidas ou irrogadas as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 3º do art. 73). Portanto gozam de vitaliciedade.”. (MELLO, 2012, p. 960).

Portanto, de acordo com o autor citado, a Constituição Federal prevê as mesmas garantias conferidas aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça aos Ministros do TCU, evidenciando assim, uma proteção especial ao Tribunal de Contas.

Já a escolha dos Ministros do TCU está regulamentada no § 2º do artigo 73 da Constituição Federal, sendo um terço escolhido pelo Presidente da República, o qual necessariamente dois serão integrantes de carreira, indicados em lista tríplice, com aprovação do Senado Federal. Os outros seis Ministros serão indicados pelo Congresso Nacional. (BRASIL, 1988).

Também atuam no TCU quatro Ministros Substitutos, cargo provido por concurso público de provas e títulos, que quando em substituição aos Ministros terão as mesmas garantias e impedimentos do Titular. (BRASIL, 1988).

Para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes é “uma tradição da legislação brasileira a nomeação dos Ministros do Tribunal de Contas da União, pelo Presidente da República, fato que não só valoriza a titulação do cargo, como coloca essas autoridades a salvo de indébitas interferências dos escalões hierarquicamente inferiores”. (FERNANDES, 2012, p. 792)

No tocante a organização interna do Tribunal, a Constituição Federal conferiu as mesmas atribuições dadas ao Poder Judiciário, nos termos do artigo 96, podendo elaborar seu Regimento Interno, dispor sobre garantias processuais e funcionamento dos respectivos órgãos, o provimento de cargos público, a concessão de licenças e férias de seus servidores e etc. (BRASIL, 1988).

Também atua no Tribunal, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, órgão autônomo, possuindo fisionomia institucional própria, e não integra o Ministério Público Comum, seja estadual ou federal. (BRASIL, 2009).

Nos Estados da Federação e nos Municípios, a estrutura dos Tribunais e Conselho de Contas, conforme previsão do artigo 75 da Constituição Federal segue por simetria as normas estabelecidas para o Tribunal de Contas da União,

entretanto, a nomenclatura atribuída aos membros da Corte é Conselheiro, e ao contrário do TCU que é composto por nove Ministros, o Tribunal de Contas dos Estados é composto de sete Conselheiros. (FERNANDES, 2012).

No Estado de Santa Catarina a competência do Tribunal de Contas está regulamentada no artigo 59 da Constituição Estadual, que com fundamento no Princípio da Simetria, aplica-se ao TCE, no que couber, as mesmas competências atribuídas ao TCU, merecendo destacar o auxílio à Assembleia Legislativa no Controle Externo da Administração Pública, seja por iniciativa parlamentar ou de ofício. (SANTA CATARINA, 1989).

Com sede em Florianópolis o Tribunal de Contas é regulamentado pela Lei Complementar nº 202 de 15 de dezembro de 2000 (Lei Orgânica) e Resolução nº TCE 06\2001 (Regimento Interno). É composto por sete Conselheiros, sendo 3 (três) nomeados pelo Governador do Estado com aprovação da Assembleia Legislativa e 4 (quatro) pela Assembleia Legislativa, possuindo como requisito objetivo para investidura no cargo aqueles previstos aos Ministros do TCU. (SANTA CATARINA, 2000).

Segundo a Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Santa Catarina, as decisões deste Tribunal são proferidas por dois órgãos deliberativos, o Plenário e as Câmaras, esta última composta por 3 (três) Conselheiros por um período de dois anos, todavia, atualmente não há Câmaras de Julgamento regulamentada no TCE/SC (SANTA CATARINA, 2001).

Em simetria ao TCU, atua no TCE o Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas, também conhecido como Ministério Público Especial, previsto no artigo 107 da Lei Orgânica do Tribunal, está vinculado aos Princípios Institucionais da Unidade, indivisibilidade e Independência. É composto de 1 (um) Procurador-Geral nomeado em comissão pelo Governador do Estado; 1 (um) Procurador-Geral Adjunto nomeado em comissão pelo Procurador Geral e 3 (três) Procuradores bacharéis em Direito, todos providos na carreira por intermédio de concurso público. (SANTA CATARINA, 2000).

### 2.3 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste tópico será estada à finalidade do controle da administração, o conceito de acordo com diversos doutrinadores, bem como as formas de controle

segundo doutrina, que pode ser de controle interno ou externo (judicial, parlamentar, pelo Tribunal de Contas e social) além dos modos de controle (prévio; concomitante; posterior).

### **2.3.1 Finalidade do Controle**

Nos ensinamentos da Professora Mestra Tânia Maria Françosi Santhias, “A regra básica do Estado de Direito é que a administração se subordine a lei. A fiscalização se dará do ângulo da legalidade formal, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (SANTHIAS, 2012, p. 70).

Segundo Luis Bernardo Dias Costa (2006) é impossível compreender a ideia de Estado de Direito sem a criação de mecanismos garantidores da supremacia dos Princípios impostos pelo ordenamento jurídico, alcançando até mesmo o controle quanto a aspectos de oportunidade e conveniência.

Na mesma linha de raciocínio Lincoln Magalhães da Rocha comenta que, inclusive nos atos discricionários a administração pública deve atuar com legitimidade, sendo passível de controle eventual ato com desvio de finalidade, competência ou qualquer outro vício (ROCHA, 2005).

Ao discorrer sobre a finalidade do controle da administração, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2012, p.35) afirma que “são instrumentos da função do controle: a revisão dos atos, a anulação, a admoestação e a punição dos agentes, sempre visando a reorientação do que está em curso, para obter o aperfeiçoamento”.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello no tocante a finalidade do controle:

A Administração Pública assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares. Assim são concebidos diversos mecanismos para mantê-la dentro das trilhas a que está assujeitada.

A doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em seu curso de Direito Administrativo, aborda que:

finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento

jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa (PIETRO, 2007, p.670).

Portanto, ao interpretar as lições dos autores citados, compreende-se que o Controle da Administração visa garantir que o agente público, ou até mesmo o particular na administração de bens e valores públicos, não exorbitem os limites conferidos pela lei, sendo necessária a criação de mecanismos com intuito de restabelecer o comando legal.

### 2.3.2 Conceito e Formas de Controle

A Constituição Federal de 1988 compilou três sistemas de controle (interno, externo e particular) sendo o interno aquele a ser exercido pelo próprio órgão controlado como veremos adiante, externo o controle a cargo do Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas e, controle particular ou social aquele exercido pelo cidadão ou entidades não governamentais. (BRASIL, 1988).

Seguindo o raciocínio constitucional, a doutrina tem atribuído diversos conceitos de controle, seja em análise a origem etimológica da palavra ou em análise ao reflexo do controle no cotidiano da Administração.

Quanto ao conceito atribuído em virtude da origem da palavra, Massimo Severo Giannini leciona que:

O Termo é do latim fiscal medieval (*contra rotulum* – em Francês *contre-rolé* – *controle*), no qual indica o exemplar do catálogo (dos contribuintes, dos censos, dos foros anuais) com base em que se verifica a operação do exator. Porém, ingressa rapidamente na linguagem jurídica geral e a ultrapassa, para assumir significados totalmente diversos, como, por exemplo, o de predomínio (controle da situação), o do domínio (controle dos mares), que por vezes refluem para a ordem jurídico-conceitual. Tem significado preciso, porém, apenas em Direito Administrativo (controle-direção e controle-verificação), que em outros setores do Direito tendem a confundir-se (GIANNINI, 1970 apud COSTA, 2006 p. 38).

Nas lições de Marcelo Alexandrino e Paulo Vicente, o controle da administração pública é o “poder-dever de vigilância, orientação e correção que a própria administração, ou outro poder, diretamente ou por meio de órgãos especializados, exerce sobre sua atuação administrativa” (ALEXANDRINO; VICENTE, 2007, p. 524).

De acordo com João Cândio de Mello Júnior, a palavra controle possui mais de um significado, que dependendo da forma a ser empregada pode resultar



na ideia de dominação, destacando como sentido mais forte do termo, ou de Direção estando associada a gestão e o exercício de influência determinante. O Autor também associa a palavra como limitação; vigilância; verificação e registros, estes últimos com menos poder diretivo (MELLO JUNIOR, 2001).

### 2.3.2.1 Controle Interno

O Controle Interno da Administração Pública foi introduzido em nosso ordenamento jurídico brasileiro a partir da Lei 4.320/64 alcançando nível constitucional por meio da Constituição de 1967, após esta data, diversos diplomas legais regulamentaram o exercício do controle interno. (ROCHA, 2005, p. 193).

Segundo ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello:

A Administração Pública, direta ou indireta, assujeita-se a controles internos e externos. *Interno* é o controle exercido por órgãos da própria administração, isto é, integrantes do Poder Executivo. Externo é o efetuado por órgãos alheios a Administração. (MELLO, 2012, p. 953)

Luiz Bernardo Dias Costa ao lecionar sobre esta modalidade de controle entende que “Controle interno da Administração Pública é a fiscalização que a mesma exerce sobre os atos e atividades de seus órgãos e das atividades descentralizadas que lhe estão vinculadas” (COSTA, 2006, p. 50).

Cumprir destacar que o controle interno não é exercido apenas pelo Poder Executivo, em respeito ao comando constitucional insculpido no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada sistema de controle interno (BRASIL, 1988).

Sobre este assunto, leciona Tânia Maria Françosi Santhias, “a obrigatoriedade de se manter um sistema de Controle Interno não é mais somente do Poder Executivo. A Constituição de 1988 se estende também aos poderes Legislativo e Judiciário”. (SANTHIAS, 2012, p. 72).

Sobre o Tema o Doutor Lincoln Magalhães da Rocha ensina que:

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

Neste norte, é relevante destacar o posicionamento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes quanto à obrigatoriedade do sistema de controle interno a luz da Constituição Federal:

É assim, obrigatória a existência de órgão de controle interno nos três poderes da União, na forma estabelecida na Constituição Federal. Mais do que isso: com o art. 75 estende as regras pertinentes ao controle realizado pelos Tribunais de Contas aos Estados e, tendo o controle interno a função de apoiar o externo, em homenagem a simetria que deve nortear a estrutura do controle, é correto assentar que também as unidades federadas devem possuir sistema de controle interno. (FERNANDES, 2012, p. 108)

Outro dado relevante a ser destacado é que a atuação do controle interno não conflita com o controle externo, sobre este tema esclarece o Supremo Tribunal Federal:

A atuação do Tribunal de Contas da União no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades administrativas não se confunde com aquela atividade fiscalizatória realizada pelo próprio órgão administrativo, uma vez que esta atribuição decorre de controle interno, ínsito a cada Poder e aquela, do controle externo a cargo do Congresso Nacional. (BRASIL, 2006).

Assim, conclui-se que o sistema de controle interno, a ser exercido pelo próprio ente, está presente nas três esferas de Poder, tanto a nível Federal, Estadual e Municipal, seja na Administração Direta ou Indireta e, possui como principal função o auxílio do controle externo em sua missão institucional.

#### 2.3.2.2 Controle Particular ou Social.

Diversos são os meios de controle social, o tema é amplo e merece um estudo mais aprofundado, entretanto buscou-se trazer nesta pesquisa o conceito desta modalidade de controle e, as principais ferramentas que o cidadão dispõe para efetivar o direito ao controle social.

O Controle Particular está inserido no artigo 74, § 2º da CFRFB/88, com a seguinte redação: “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” (BRASIL, 1988). Portanto, pode-se observar que o controle social tem previsão expressa na Constituição Federal de 1988.

Segundo o sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome, “O controle social é a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública

no acompanhamento das políticas, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania)” (BRASIL, 2015)

O Controle Social se desenvolve por meio da participação do cidadão no interesse do bem comum, a fim de opinar na tomada de decisões, participar da gestão pública, bem como fiscalizar a aplicação de recursos públicos (EVANGELISTA, 2010).

Podemos citar como fundamento legal o parágrafo único do art. 1º da CF/1988, o qual determina que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (BRASIL, 1988).

Esta espécie de controle anda em conjunto com o princípio republicano e nasce da soberania popular, sendo que os meios a se operacionalizar o controle social podem ser tanto por procedimentos legais, como por exemplo, a Ação Civil Pública e a Ação Popular, quanto autônomo, a exemplo citam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Organizações Sociais (SILVA, 2011).

Para Marcus Vinícius de Azevedo Braga, o controle social possui 3 principais funções:

- 1) função política: que se expressa pela participação de segmentos da sociedade civil em processos decisórios, de promoção da transparência e do acompanhamento da gestão pública;
- 2) função jurídica: que se faz presente ao funcionar como elemento de defesa dos interesses individuais e coletivos e dos aspectos de legalidade da gestão pública, conforme previsto no ordenamento jurídico e na legislação vigente;
- 3) função social: assegurar ou ampliar os direitos sociais aos cidadãos ou àquelas comunidades, antes excluídas desses direitos. Manifesta-se quando estimulam-se os cidadãos ao aprendizado da cidadania e a serem sujeitos ativos. (BRAGA, 2011, p. 53)

Pode-se destacar como ferramenta fundamental de participação social junto ao poder público, os portais de transparência, que contém importantes informações relativas ao dispêndio do dinheiro público, os Conselhos Municipais das mais diversas áreas e, as audiências públicas exigidas por lei. (SILVA, 2011).

Também merece destaque a Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal a fim de determinar a realização de audiências

públicas durante elaboração da Lei de Diretriz Orçamentária e Leis Orçamentárias. (BRASIL, 2009).

Quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal cumpre esclarecer que é de suma importância, pois com a transparência de informações prestadas em tempo real, possibilita o efetivo exercício do controle social. Entretanto as informações prestadas nos termos da LRF devem ser organizadas de um modo a ser compreendido por toda a sociedade, com linguagem clara e objetiva. (FONSECA, 2011).

Os Conselhos Gestores de políticas Públicas mostram-se outro valioso instrumento para persecução do controle social. Atualmente existem Conselhos Gestores em diversas áreas, como saúde, Direitos Humanos, Assistência social (SILVA, 2011).

Quanto aos meios judiciais de controle social destaca-se a Ação Popular, regulamentada pela Lei nº 4.717 de 1965, legitimando o cidadão a pleitear anulação de atos lesivos ao patrimônio público, o mandado de segurança coletivo, e a Ação Civil Pública. (FONSECA, 2011).

Neste tópico foi possível conceituar o controle social, que visa uma aproximação da sociedade nos atos de gestão e fiscalização. Observamos que os instrumentos de controle social encontram respaldo na legislação, seja pelas vias judiciárias quando há uma lesão ao patrimônio público ou por controle autônomo como nos casos de Organizações sindicais e Conselhos Gestores.

### 2.3.2.3 Controle Externo e Modos de Controle

Ao passo que o controle interno, conforme estudado no item acima é aquele exercido pela própria entidade que emanou o ato administrativo, o controle externo é aquele efetuado por órgãos alheios à Administração, como por exemplo, o controle parlamentar direto, o controle exercido pelo Tribunal de Contas e o controle jurisdicional, estando sujeito à Administração Pública, direta, indireta ou fundacional (MELLO, 2012).

Na mesma linha entende Luiz Bernardo Dias Costa ao afirmar que:

O Controle externo é levado a efeito por organismo diverso, não pertencente à estrutura do responsável pelo ato controlado, como por exemplo, o controle que o Poder Judiciário realiza sobre os atos da Administração Pública, como também o controle exercido pelo Congresso

Nacional e, ainda, o efetuado pelo Tribunal de Contas (COSTA, 2006, p. 53).

No mesmo sentido Jorge Ulisses Jacoby Fernandes conceitua como “O Conjunto de Ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos” (FERNANDES, 2012, p. 120).

Quanto à importância do controle externo, vale lembrar a Lição de Tânia Maria Françosi Santhias:

É por este sistema de controle que na verdade um mecanismo de natureza autenticamente fiscalizatória se aperfeiçoa. A própria supremacia da lei não ficaria assegurada se fosse dado ao legislativo tão somente aprová-la, sem possibilidade de controlar-lhe a execução (SANTHIAS, 2012, p.73)

Em análise ao conceito de controle externo, percebe-se que a doutrina é uníssona em definir que é um sistema exercido por Órgão ou Poder, alheio ao órgão controlado, podendo ser por meio do Poder Legislativo, pelo Tribunal de Contas ou Poder Judiciário.

Importante destacar que, com fulcro no capítulo relativo ao sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária adotado na Constituição Federal, o controle externo está sob responsabilidade do Poder Legislativo (art. 70 da CFRFB), podendo exercer diretamente ou com auxílio do Tribunal de Contas, um órgão que possui plena autonomia e independência de atuação sobre os três Poderes do Estado, realizando a fiscalização com competências próprias, exclusivas e indelegáveis (BRASIL, 1988).

São exemplos de controle externo, nos termos do art. 49, inc. V da CFRFB\88, a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar; a anulação pelo Poder Judiciário de atos do executivo eivado de vício; as auditorias efetuadas pelos Tribunais de Contas (ALEXANDRINO; VICENTE, 2007).

Além dos sistemas de controle, que pode ser interno, externo ou particular, podemos classificá-los quanto ao momento ou modo em que será exercido, podendo ser prévio, concomitante ou posterior (FERNANDES, 2012).

O controle prévio é aquele que como requisito básico para eficácia do ato, deve anteceder a sua execução, a título de exemplo pode-se citar a autorização do

Senado Federal para o Estado-Membro ou Município contrair empréstimo externo. O Controle concomitante ocorre durante a execução de um ato e, o controle subsequente (corretivo) ocorre *a posteriori*, ou seja, é aquele que se efetiva após a conclusão do ato controlado. (ROCHA, 2005).

Assim, com base no ensinamento dos doutrinadores acima citados, aprendemos que o controle externo é aquele exercido por órgão ou entidade alheia ao órgão controlado, bem como, é atividade inerente do Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas, podendo também ser exercido pelo Poder Judiciário. Quanto ao modo de controle, podemos classificá-los como prévio, concomitante ou posterior.

#### 2.3.2.4 Controle pelo Tribunal de Contas

Nos termos do capítulo referente a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Constituição da República Federativa do Brasil, compete ao Tribunal de Contas em auxílio ao Congresso Nacional, o exercício do Controle Externo. (BRASIL, 1988).

Entretanto, o termo auxílio ao Congresso Nacional, nos passa a falta impressão de que o Tribunal mantém subordinação hierárquica às nossas Casas Legislativas. Cumpre ressaltar que apenas em duas situações o TCU e, por simetria os Tribunais de Contas Estaduais, auxiliam o Poder Legislativo no exercício do controle externo, mais ainda sim de forma independente e não subordinada. A primeira situação refere-se ao parecer prévio das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo para que sejam julgadas pelo Poder Legislativo, já a segunda situação refere-se ao auxílio prestado à Comissão Mista Permanente diante de indícios de despesas não autorizadas. (GRACIOSA, 2011).

Neste sentido, percebe-se que a Constituição da República Federativa do Brasil não estruturou o Tribunal de Contas, como um órgão auxiliar do Congresso Nacional, ao contrário, dispõe que o controle externo será exercido com auxílio da Corte de Contas, atribuindo portanto, a função de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração Pública em auxílio ao Poder responsável. Possui então, face as normas Constitucionais, natureza de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três Poderes. (MEDAUAR, 1993).

Vale lembrar as lições de Pedro Roberto Decomain que leciona: “O Tribunal de Contas presta auxílio, mas não está subordinado ao Legislativo, no exercício de seus misteres. Não lhe pode o Congresso ditar ordens, dizendo como deve atuar em determinada situação” (DECOMAIN, 2006, p. 43).

Outro meio de exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas, de acordo com art. 71 da CFRFB, é a função de “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta”. Neste caso o Tribunal não emite um parecer prévio, mas sim realiza o julgamento das contas de toda e qualquer pessoa que administre, guarde, gerencie ou que cause dano ao Erário. (BRASIL, 1988, BRASIL, 1992).

Quanto ao julgamento das contas dos administradores públicos, nos termos do art. 71, inc. II da CFRFB, a doutrina moderna vem se posicionando pela atividade jurisdicional dos Tribunais de Contas, entretanto muitos doutrinadores tradicionais afastam essa possibilidade em face do sistema de jurisdição única adotado no Brasil. Este assunto será abordado com maiores detalhes no próximo capítulo. Neste tópico limitou-se a explicar de forma sintética, os principais meios do efetivo exercício do controle externo pelas Cortes de Contas.

#### 2.3.2.5 Controle Parlamentar

O controle parlamentar sobre a Administração Pública consiste, além da elaboração das leis, em uma das atribuições típicas constitucionalmente delegadas ao poder legislativo, devendo ser exercido na forma e nos limites prescritos, sob ameaça de violação do art. 2º da Constituição Federal, que assegura a separação dos poderes. (DI PIETRO, 2007).

Na legislação nacional, o controle parlamentar é definido pela Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 49, inciso X, que determina ser de competência exclusiva do Congresso Nacional a fiscalização e controle dos atos do poder executivo (administração direta e indireta) (BRASIL, 1988).

Em leitura aos artigos 49 a 52, 58, 70, 72 e 73 da CRFB, depreende-se que são mecanismos de controle parlamentar: Pedidos escritos de informações aos Ministros de Estado; convocação para o comparecimento de autoridades; fiscalização de atos da administração pública direta e indireta; comissões

parlamentares de inquérito; aprovação de decisões do Poder Executivo; fiscalização financeira e orçamentária; sustação de atos normativos do Poder Executivo; recebimento de petições e reclamações dos cidadãos (BRASIL, 1998).

Conforme mencionado acima, o controle parlamentar direto é exercido pelo Congresso Nacional, por meio de qualquer uma de suas casas, entretanto existem poderes controladores privativos do Senado Federal, o qual compete aprovar por voto secreto a escolha dos Ministros do TCU, do Presidente e Diretores do Banco Central, do Procurador-Geral da República, bem como, autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados e do Distrito Federal e, decidir sobre suspensão e destituição do Presidente da República ou Ministros (MELLO, 2012).

Cumprе ressaltar que nos termos dos arts. 70 e 71 da CFRFB88, a fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercido pelo Congresso Nacional mediante controle externo, com auxílio do TCU.(BRASIL, 1988).

Ao contrário do controle exercido pelo Tribunal de Contas, o controle parlamentar é considerado fundamentalmente de natureza política, exercendo sua função em consonância com a teoria clássica da tripartição dos Poderes, respeitando-se as limitações impostas pela Constituição da República Federativa do Brasil. (COSTA, 2006).

No mesmo sentido leciona Hely Lopes Meirelles (1990, p. 673) “controle eminentemente político, indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade”.

Assim, apreendemos que o Controle Parlamentar Direto pode ser exercido por ambas as Casas Legislativa Federal, possuindo o Senado poderes controladores privativos em relação a Câmara dos Deputados. Por fim, apreendemos que o controle exercido pelo Congresso Nacional é um controle político, ao contrário dos Tribunais de Contas que exercem um controle técnico.



### 2.3.2.6 Controle Judicial

Neste tópico será estudado o conceito de controle externo Judicial, além dos principais meios capazes de provocar o Poder Judiciário a se manifestar em confronto aos atos da Administração Pública.

No capítulo terceiro retomaremos ao tema de forma mais aprofundada, esclarecendo posições doutrinárias a cerca dos limites de intervenção judicial em certas atividades administrativas.

O controle pelo Poder Judiciário assenta-se no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição da República Federativa do Brasil. O qual determina: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça de direito” (BRASIL, 1988).

O art. 5º, inciso XXXV da CFRB88 traz consigo o sistema de jurisdição única atualmente adotado no Brasil, cabendo exclusivamente ao Poder Judiciário decidir definitivamente qualquer controvérsia sobre a adequada aplicação do Direito em um caso concreto, controlando a legitimidade dos atos da Administração Pública. (MELLO, 2012).

Neste aspecto, o controle judicial é um dos fundamentos em que repousa o Estado Democrático de Direito, sujeitando a Administração Pública ao estrito cumprimento da lei, podendo seus atos ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados. (DI PIETRO, 1996).

O controle judiciário normalmente se externa contra os atos administrativos vinculados, sob o aspecto de um juízo de legalidade ou de constitucionalidade, no intuito de invalidar atos eivados de vícios (ARAÚJO, 2006).

Para a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, graças a adoção do sistema da jurisdição una, fundamentado no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, no direito brasileiro, o Poder Judiciário deverá apreciar qualquer lesão ou ameaça a direito, mesmo que o autor da lesão seja o poder público (DI PIETRO, 2011).

Em que pese o posicionamento doutrinário acima, no caso de atos discricionários, que são aqueles em que atendidos os requisitos legais, fica a critério de o administrador avaliar a conveniência e a oportunidade para sua realização, como regra, o Poder judiciário não entra no exame do mérito, se limitando a considerá-los sob o estrito ponto de vista de sua legalidade. (FERNANDES, 2012).

Neste sentido, importante colacionar aresto do Superior Tribunal de Justiça, que assentou o seguinte entendimento:

“Em relação ao controle jurisdicional do processo administrativo, a atuação do Poder Judiciário circunscreve-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato demissionário, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo, a fim de aferir o grau de conveniência e oportunidade. Precedentes. [...] (BRASIL, 2006).

Quanto ao modo ou momento do controle, normalmente é exercido a *posteriori*, ou seja, quando o ato administrativo impugnado já existe e produz os seus efeitos no mundo jurídico, nascendo à parte lesada o direito de provocar o Estado-Juiz a fim de verificar sua legalidade e constitucionalidade. No entanto, não impede que em casos especiais o judiciário exerça um controle *a priori*. (ALEXANDRINO; VICENTE, 2007).

No tocante aos meios colocado à disposição dos cidadãos para provocar o controle judiciário sobre os atos da Administração, podemos citar:

Os meios de controle judiciário ou judicial dos atos administrativos de qualquer dos Poderes são as vias processuais de procedimento ordinário, sumário ou especial de que dispõe o titular do direito lesado ou ameaçado de lesão para obter anulação do ato ilegal em ação contra a Administração Pública. Essa regra está excepcionada pela ação popular e pela ação civil pública, em que o autor não defende direito próprio mas, sim, interesses da coletividade ou interesses difusos, e pela ação direta de inconstitucionalidade e pela declaratória de constitucionalidade. (MEIRELLES, 2004, p. 687-688).

Em exame mais detalhado da matéria, Luiz Bernardo Dias Costa leciona que são meios de controle dos atos administrativos pelo Poder judiciário, alguns remédios constitucionais, a guisa de exemplo:

ação popular (art. 5º, LXXIII, CF/88, e Lei nº4.717/65); mandado de injunção (art. 5º, LXXI da CF/88); mandado de segurança individual e coletivo (art. 5º, LXIX e LXX, da CF/88, e Lei nº1.533/51); *habeas corpus* (art. 5º, LXVIII e arts. 647 e segs. do Código de Processo Penal); *habeas data* (art. 5º, LXXII); ação civil pública (art. 129, III da CF/88 e Leis nº7.347/85, 8.078/90 e 9.494/97); ações direta de inconstitucionalidade por ação (art. 102, I, a c/c art. 103, ambos da CF\88), por omissão (art. 103 § 2º, da CF\88) e ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, a c/c art. 103, § 4º, da CF\88) (COSTA, 2006, p. 49).

Neste tópico estudamos o conceito de controle externo da Administração Pública pelo Poder Judiciário, verificamos que o referido controle normalmente é exercido posterior ao ato viciado, por fim citamos a guisa de exemplo, os meios em que o judiciário pode exercer sua função controladora.

### 3 JURISDIÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

Neste capítulo estudar-se-á a jurisdição comum no ordenamento jurídico brasileiro, o conceito deste instituto, bem como as espécies de jurisdição e seus princípios inerentes.

#### 3.1 BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A AUTOTUTELA

Nas sociedades primitivas inexistia a participação do Estado-Juiz para solução de conflitos, assim, o indivíduo que se sentisse lesado em seu direito deveria utilizar da força física para ter sua pretensão solucionada. Esta forma precária de solver conflitos não se dava apenas no âmbito do direito civil, a repressão aos atos criminosos ocorria da mesma forma, vigorando o regime de vingança privada. Em situações muito excepcionais a lei abre exceções ao particular para exercer de imediato o poder de solver determinado conflito, como ocorre no direito à retenção, o desforço imediato e, nos casos de legítima defesa ou estado de necessidade (CINTRA ET AL, 2006).

De acordo com Humberto Theodoro Júnior:

Com o fortalecimento do Estado e com o aperfeiçoamento do verdadeiro Estado de Direito, a justiça privada, já desacreditada por sua impotência, foi substituída pela Justiça Pública ou Justiça Oficial. O Estado moderno, então, assumiu para si o encargo e o monopólio de definir o direito concretamente aplicável diante das situações litigiosas, bem como o de realizar esse mesmo direito, se a parte recalcitrante recusar-se a cumprir espontaneamente o comando concreto da lei. (THEODORO JUNIOR, 2004, p.32)

Portanto, segundo o autor o sistema de vingança privada mostrou-se fraco e desacreditado, levando posteriormente a sua substituição por uma justiça pública oficial, momento em que o Estado absorveu o monopólio da jurisdição para solução de conflitos concretos.

Assim, ao avocar para si o poder de dizer o direito em determinado caso concreto, o Estado substituiu o antigo sistema de autotutela pela prestação da tutela jurisdicional, onde faz valer o direito objetivo por meio do processo. (NERY JUNIOR, 2000).

### 3.2 CONCEITO DE JURISDIÇÃO

Em análise a terminologia da palavra “jurisdição”, segundo o Livro Vocabulário Jurídico, de autoria de Oscar Joseph de Plácido e Silva, esta palavra é derivada do latim *juris dictio* cujo significado é dizer o direito (SILVA, 2006).

Porém, é de suma importância analisar não somente a origem da terminológica da palavra, mas também a concepção de jurisdição segundo a doutrina.

A função jurídica do Estado tem por escopo regular as relações intersubjetivas, que a exerce por meio da legislação, estabelecendo normas de condutas a fim de regular as variadas relações entre os indivíduos, normatizando as condutas lícitas e ilícitas, atribuindo obrigações, direitos, deveres e etc. E também é exercida por meio da jurisdição, instituto destinado a aplicar as normas em um caso concreto, por meio de um processo de conhecimento ou de execução (CINTRA et al, 2006).

De acordo com a afirmação acima, verifica-se que a jurisdição tem por finalidade a aplicação da vontade do Estado segundo as leis vigentes e, diante de um conflito de interesse o Estado a exerce por meio do processo.

Segundo José Frederico Marques a jurisdição é “a função que o Estado exerce para compor processualmente conflitos litigiosos, dando a cada um o que é seu segundo o Direito objetivo” (MARQUES 1978 apud DECOMAIN, 2006, p. 155).

Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco, conceituam jurisdição como “uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça.” (CINTRA et al, 2006, p. 145).

Ao trazer o conceito de jurisdição, os autores transcrevem alguns atributos deste instituto que serão estudados nos tópicos abaixo, neste momento cumpre abstrair da citação acima que, a jurisdição é o meio pelo qual o estado resolve o conflito dos indivíduos no intuito de pacificação social.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, esta função pertence exclusivamente ao Estado que a exerce por meio do Poder Judiciário. Ao solucionar uma controvérsia o Estado-Juiz proferi uma decisão imutável, formando a coisa julgada. (MELLO, 2003).

### 3.3 CARACTERÍSTICAS DA JURISDIÇÃO

O Instituto da jurisdição é dotado de algumas características essenciais para sua existência, essas características são a substitutividade, a existência de lide, a inércia que também se apresenta como um princípio inerente a jurisdição e a sua definitividade (CINTRA et al, 2006).

Em análise a característica de substituição, os autores acima discorrem:

Exercendo a jurisdição, o Estado substitui, com uma atividade sua, as atividades daqueles que estão envolvidos no conflito trazido a apreciação. Não cumpre a nenhuma das partes interessadas dizer definitivamente se a razão está com ela própria ou com a outra; nem pode, senão excepcionalmente, quem tem uma pretensão invadir a esfera jurídica alheia para satisfazer-se. A única atividade admitidas pela lei quando surge o conflito é, como vimos, a do Estado que substitui as partes (CINTRA ET AL, 2006).

Para os autores, ao exercer a jurisdição o Estado substitui as atividades das partes envolvidas em determinado conflito, para após apreciar a lide proferir uma decisão. Esta substituição decorre da premissa que a autotutela é vedada em nosso ordenamento jurídico pátrio, salvo raríssimas exceções.

Segundo Cândido Rangel Dinamarco, o caráter substitutivo da jurisdição se encontra inclusive quando o próprio Estado é parte litigante no processo, pois mesmo quando é exercida em seu desfavor o juiz atua com imparcialidade no intuito de pacificação social. (DINARMARCO, 2005).

No tocante a inércia da prestação jurisdicional, além de uma característica essencial, a doutrina também classifica como um princípio inerente a jurisdição, motivo pelo qual será abordado no tópico abaixo, para início de estudo traz-se o posicionamento de Pedro Roberto Decomain, que traduz a inércia como uma característica essencial, nos seguintes termos:

Está é uma das características essenciais da jurisdição: é poder estatal exercido apenas em face de provocação do interessado. Os órgãos, aos quais a Constituição confere o exercício desse poder de solucionar conflitos concretos, não atuam, a não ser quando alguém comparece perante eles e pede providência, para segurança de seu direito, ameaçado ou lesado por outrem (DECOMAIN, 2006, p. 156)

Portanto, segundo o autor a inércia é uma característica essencial da jurisdição, pois somente poderá agir quando provocado por meio do processo, o que lhe autoriza a prestar a tutela judicial.

Quanto a definitividade dos atos jurisdicionais, Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco discorrem:

outra características dos atos jurisdicionais é que só eles são suscetíveis de se tornarem imutáveis, não podendo ser revistos ou modificados. A Constituição brasileira, como a da generalidade dos países, estabelece que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (art. 5º, inc. XXXVI). Coisa julgada é a imutabilidade dos efeitos de uma sentença, em virtude da qual nem as partes pode repropor a mesma demanda em juízo ou comportar-se de modo diferente daquele preceituado, nem os juízes podem voltar a decidir a respeito, nem o próprio legislador pode emitir preceitos que contrariem, para as partes o que já ficou definitivamente julgado (CINTRA et al, 2006, p. 150).

De acordo com o autor, a característica de imutabilidade da jurisdição remete a coisa julgada, que por uma proteção constitucional não pode o juiz, as partes e até mesmo o legislador dispor de forma contrária aos efeitos de uma sentença, tornando-a imutável.

Neste sentido, dentre as diversas funções que o Estado exerce por meio de seus agentes, a jurisdição é a única dotada de definitividade, sendo certo que mesmo quando o Estado é parte em processo cuja sentença foi proferida em seu desfavor, há a característica de imutabilidade. Os efeitos da coisa julgada em primeiro aspecto vinculam as partes que ficam adstritas ao resultado do processo. Além dos efeitos para as partes, a própria Constituição Federal dispõe que nem os órgãos estatais ou o legislador podem rever os efeitos de uma sentença coberta pelo manto da coisa julgada material (DINAMARCO, 2005).

Outra característica da jurisdição é a existência de lide, pois a jurisdição é exercida diante de uma pretensão insatisfeita, há um conflito de interesses entre as partes, motivo pelo qual procuram o Estado por meio do Poder Judiciário para que tenham sua controvérsia solucionada de acordo com a vontade da lei. (CINTRA et al, 2006).

### 3.4 PRINCÍPIOS INERENTES À JURISDIÇÃO

Este tópico versa sobre os princípios inerentes a jurisdição, segundo a doutrina consultada para realizar esta pesquisa, são princípios inerentes à jurisdição: Princípio da Investidura, do Juiz Natural, da Inércia, Aderência ao Território, Inafastabilidade da jurisdição, indelegabilidade e inevitabilidade.

Nas palavras de Antônio Carlos Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco, o Princípio da Investidura corresponde:

a ideia de que a jurisdição só será exercida por quem tenha sido regularmente investido na autoridade de juiz. A Jurisdição é um monopólio do Estado e este, que é uma pessoa jurídica, precisa exercê-la através de pessoas físicas que sejam seus órgãos ou agentes: essas pessoas físicas são os juízes. É claro, pois, que, sem ter sido regularmente investida, não será uma pessoa a encarnação do Estado no exercício de uma de suas funções.

Portanto, para os autores o Estado confere a uma pessoa física a função de dizer o direito que uma vez investida no cargo de juiz exercerá a jurisdição em nome do Estado.

O Princípio do Juiz Natural decorre de dois dispositivos constitucionais, o primeiro determina que “Não haverá juízo ou tribunal de exceção” e, o segundo: “Ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” (BRASIL, 1988).

Destarte, este princípio está relacionado ao fato que somente a autoridade competente poderá processar e julgar qualquer pessoa, seja natural ou jurídica.

Nas palavras de José Frederico Marques:

A jurisdição pode ser exercida apenas por órgão previsto na Constituição da República: é o princípio do juiz natural ou juiz constitucional. Considera-se investido de funções jurisdicionais, tão-só, o juiz ou tribunal que se enquadrar em órgão judiciário previsto de modo expresso ou implícito, em norma jurídico-constitucional. Há previsão expressa quando a Constituição exaure a enumeração genérica dos órgãos a que está afeta determinada atividade jurisdicional. Há previsão implícita, ou condicionada, quando a Constituição deixa à lei ordinária a criação e estrutura de determinados órgãos. (MARQUES, 1976 apud COSTA, 2006, p. 74)

Segundo a citação acima, o princípio do juiz natural remete a ideia de que não haverá Juiz ou Tribunal de Exceção, somente os órgãos autorizados pela Constituição Federal são competentes para exercer a tutela jurisdicional.

Para Nélon Nery Júnior, em sua obra Princípios do Processo Civil na Constituição Federal, ao discorrer sobre a importância do princípio do juiz natural destaca que:

O princípio do juiz natural, enquanto postulado constitucional adotado pela maioria dos países cultos, tem grande importância na garantia do Estado de Direito, bem como na manutenção dos preceitos básicos de imparcialidade do juiz na aplicação da atividade jurisdicional, atributo esse que presta à defesa e proteção do interesse social e do interesse público geral (NERY JÚNIOR, 2000, p. 65).

Segundo o autor, o princípio do juiz natural está relacionado com a independência e imparcialidade do juiz, o que é essencial para existência do Estado de Direito, garantindo assim uma maior segurança as decisões proferidas por aqueles investidos na função de juiz.

Em relação ao princípio da aderência ao território, o juiz somente poderá prestar a tutela jurisdicional nos limites territoriais a que esteja sujeito a sua jurisdição, como por exemplo, o juiz estadual de determinada comarca somente poderá exercer sua atividade na comarca que estiver lotado, o mesmo raciocínio segue aos juízes federais em suas seções judiciárias. (CINTRA et al, 2006).

Em relação ao princípio da inércia, vale lembrar os ensinamentos de Moacyr Amaral Santos, lecionando que “A jurisdição se exerce em face de um conflito de interesses e por provocação de um dos interessados. É função provocada. Quem invoca o socorro jurisdicional do Estado manifesta uma pretensão contra ou em relação de alguém” (SANTOS, 2004, p. 68).

Portanto, segundo os ensinamentos do autor acima, depreende-se que o princípio da inércia se resume no fato de que o poder judiciário somente exercerá a jurisdição, ou seja, dizer de fato a quem assiste razão segundo o direito objetivo, quando for provocado por qualquer pessoa que necessite da prestação jurisdicional.

No mesmo sentido leciona Arruda Alvim, em sua obra Manual de direito processual civil:

Este princípio vem expresso nas seguintes máximas: *nemo iudex sine actore* e *ne procedat iudex ex officio*. Quer significar-se com isto que a inércia inicial da atividade jurisdicional é um de seus princípios fundamentais (arts. 2º e 262 do CPC). Nessas condições, para que seja acionada a jurisdição, faz-se essencial a atividade da parte ou do interessado no processo civil. Depois, desenvolve-se o processo por impulso oficial (art. 262). Isto quer dizer que não é necessária a cada momento a presença da parte para requerer o andamento da causa, que se dá oficialmente. (ALVIM, 2005, p. 162-163).

De acordo com o autor, para que o indivíduo obtenha a tutela jurisdicional deve provocar o Poder Judiciário mediante o processo, pois o mesmo é inerte. Todavia, uma vez provocado o processo se desenrola por impulso oficial, ou seja, não é necessário que em cada momento processual a parte envolvida provoque o juízo.

Para Pedro Roberto Decomain, o princípio da inércia é característica essencial da jurisdição, pois para o Estado exercer a função de solver conflitos é necessário que seja provocado. (DECOMAIN, 2006).



O Princípio da inafastabilidade “garante a todos o acesso ao Poder Judiciário, o qual não pode deixar de atender a quem venha em juízo deduzir uma pretensão fundada no direito e pedir solução para ela” (CINTRA ET AL, 2006, p. 153).

Segundo o autor, uma vez provocado a solucionar uma controvérsia, o Poder Judiciário está obrigado a manifestar-se, garantindo assim uma decisão no intuito de solver o conflito em um caso concreto, isto ocorre em face do princípio da inafastabilidade da jurisdição, que garante a todos a prestação jurisdicional como meio de solução dos conflitos.

Este princípio decorre da garantia constitucional previsto no artigo 5º, inciso XXXV da CFRFB/88, o qual determina que não pode a lei “excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988).

Outra característica a ser destacada sobre a inafastabilidade da jurisdição é que mesmo nos casos de lacuna ou obscuridade da lei, não pode o juiz abster-se de proferir uma sentença sob o pretexto de que não há uma solução segundo o direito objetivo. (CINTRA ET AL, 2006).

No tocante ao princípio da indelegabilidade, abstrai-se que a atividade jurisdicional não pode ser delegada ou transferida, portanto a pessoa que foi investida para realizar esta função deve exercê-la de forma indeclinável. (ALVIM, 2005).

Portanto, “a Constituição fixa o conteúdo das atribuições do Poder Judiciário e, não pode a lei, nem pode muito menos alguma deliberação dos próprios membros deste, alterar a distribuição feita naquele nível jurídico positivo superior” (CINTRA et al, 2006, p. 152).

Quanto ao princípio da inevitabilidade Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco lecionam que:

O princípio da inevitabilidade significa que a autoridade dos órgãos jurisdicionais, sendo uma emanção do próprio poder estatal soberano, impõe-se por si mesma, independentemente da vontade das partes ou de eventual pacto para aceitarem os resultados do processo; a situação de ambas as partes perante o Estado-juiz (e particularmente a do réu) é de sujeição, que independe de sua vontade e consiste na impossibilidade de evitar que sobre elas e sobre sua esfera de direitos se exerça a autoridade estatal. (CINTRA et al., 2006, p. 153)

Assim, depreende-se do ensinamento dos autores acima que, não cabe a parte aceitar ou não o resultado do processo, pois este é inevitável pelo fato de ser

uma emanção do próprio poder estatal. Após o trânsito em julgado de uma sentença, esta será executada independente da vontade das partes.

### 3.5 CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E JURISDIÇÃO UNA.

O Sistema Contencioso Administrativo originou-se França, após intensas lutas entre o Parlamento Francês e os Intendentes representantes das administrações locais, pois naquela época pairava uma grande desconfiança quanto ao sistema judiciário do antigo regime (MAFRA FILHO, 2006).

Este sistema consiste na existência de um Tribunal pertencente à jurisdição comum, responsável pelo julgamento dos particulares e, a existência de uma espécie de jurisdição contenciosa administrativa, destinada ao julgamento de litígios envolvendo a administração pública (DECOMAIN, 2006).

No Brasil, desde o início da República fora adotado o sistema de jurisdição única, todavia em 1977, por meio da EC nº 7/77 foi prevista a possibilidade de criação de dois sistemas de contencioso administrativo, porém não passou de mera possibilidade, pois se concretizou esta possibilidade. (MAFRA FILHO, 2006).

Atualmente, vigora em nosso ordenamento jurídico o sistema de jurisdição única, onde o Poder Judiciário é competente para julgar toda ameaça ou lesão a direito, inclusive nos litígios envolvendo a Administração Pública (CINTRA et al, 2006).

## **4 ATIVIDADE JURISDICIONAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Neste capítulo serão estudadas as funções administrativas dos Tribunais de Contas, a controvérsia doutrinária quanto à função jurisdicional no julgamento de contas, bem como os limites de revisão judicial destas decisões segundo a jurisprudência.

### **4.1 JURISDIÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS.**

Dentre os vários meios que a Constituição da República Federativa do Brasil conferiu aos Tribunais de Contas para o efetivo exercício do controle externo, a função de julgar as contas de todos os responsáveis por movimentação do dinheiro público, nos termos do art. 71, inciso II da CFRFB/88, é a que mais causa divergência doutrinária. Uma parte da doutrina conservadora não reconhece atividade jurisdicional pelo TCU ou TCE e, outra parte manifesta-se pela existência de jurisdição nas decisões destes órgãos de controle externo, limitando a atuação do Poder Judiciário no exame de mérito nas decisões destes Tribunais.

O fato incontestável é que, existem julgados em nosso país reconhecendo alguns limites ao reexame do Poder Judiciário quanto ao mérito, ressalvado em casos de manifesta ilegalidade.

Portanto, tornou-se necessário para fins didáticos, a divisão do presente estudo em funções administrativas e, função jurisdicional das Cortes de Contas.

#### **4.1.1 Das Funções Administrativas dos Tribunais de Contas**

As atribuições conferidas aos Tribunais de Contas são amplas, possuindo mais funções administrativas do que jurisdicional. Historicamente as Cortes de Contas, em especial, sob o manto da Constituição Federal de 1967, possuíam funções jurisdicionais mais amplas do que atualmente. Pode-se classificar as funções não jurisdicionais como as de assessoramento, de fiscalização e de registro. (FERNANDES, 2012).

Os atos de registro se materializam na admissão de pessoal nos quadros de servidores da administração direta ou indireta e, a concessão de aposentadorias, reformas e pensões. No caso de admissão no serviço público, o Tribunal não tem

competência para apreciar as nomeações aos cargos comissionados, a única ressalva ao registro das aposentadorias e pensões ocorre quando as melhorias a serem incorporadas posteriores ao ato concessório não alterem o fundamento legal do ato originário. (BRASIL, 1988).

O registro dos atos de admissão, aposentadorias e pensões, é ato obrigatório, cuja ausência importa em sua invalidade. Segundo Pedro Roberto Decomain:

A recusa do registro do ato de admissão do servidor ou empregado público, e mesmo empregado de sociedade de economia mista ou empresa pública, importa no reconhecimento da nulidade de tal ato, surgindo daí responsabilidade funcional, administrativa e eventualmente, até mesmo penal, daquele que haja praticado o ato de admissão do servidor ou empregado. Caberá ao Tribunal de Contas fixar prazo para que o responsável por essa admissão ilegal de servidor ou empregado providencie o respectivo desfazimento (DECOMAIN, 2006, p. 102).

Quanto às funções de assessoramento, o Tribunal presta apoio a assuntos relacionados ao Congresso Nacional. No caso do TCU, com intuito de melhorar a comunicação e assessoramento entre o Poder Legislativo, por meio da Resolução nº 253\2012 criou a Assessoria Parlamentar (ASPAR) com competências para planejamento, coordenação e acompanhamento de informações prestadas ao Congresso Nacional, bem como acompanhar as diligências solicitadas por qualquer uma das Casas Legislativas entre outras funções de assessoramento. (BRASIL, 2015.).

A elaboração do Parecer Prévio das contas do Poder Executivo também se encontra como função de assessoramento, que nos termos do art. 221 e parágrafo único e 228, ambos do Regimento Interno do TCU, consiste em:

Art. 221. O Tribunal de Contas da União apreciará as Contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar da data de seu recebimento.

Parágrafo único. As contas prestadas pelo Presidente da República consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 228. O parecer prévio a que se refere o caput do art. 221 será conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal (BRASIL, 2011).

Nas lições de Luiz Bernardo Dias Costa (2006) o Parecer Prévio das Contas do Poder Executivo se enquadram tanto na função consultiva, pois abrange respostas a eventuais consultas realizadas por Comissões Mistas no Congresso Nacional, porém, também apresenta função de assessoramento a fim de respaldar o julgamento pelo Poder responsável, por meio de um relatório eminentemente técnico.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao discorrer sobre o Parecer Prévio, a doutrinadora entende que:

Os pareceres têm natureza jurídica de atos administrativos de conhecimento, juízo ou valor, pelos quais os órgãos consultivos da Administração emitem opinião sobre assuntos técnicos ou jurídicos de sua competência. Podem ser facultativos, quando é discricionário a solicitação; obrigatórios, quando a lei o exija como pressuposto para a prática de um ato final; ou vinculantes quando a Administração é obrigada a solicitá-lo e a acatar a sua conclusão. (DI PIETRO, 1996, p. 152).

Em matéria explicativa quanto à finalidade do parecer prévio, o Tribunal de Contas da União em seu portal eletrônico explica:

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, nos termos do caput e do § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal, este parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir: • Se as contas prestadas pela Presidenta da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2013; • A observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual • O cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; • O reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do país; • O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (BRASIL, 2015).

Verifica-se que, o Parecer Prévio é uma forma de assessorar o Parlamento no julgamento das contas do Poder Executivo, as impropriedades identificadas e sua respectiva recomendação não tem força coercitiva para a Administração, uma vez que a competência originária para julgamento das contas é do Congresso Nacional. (COSTA, 2006).

Nos Estados da Federação compete aos Tribunais de Contas Estaduais a elaboração do Parecer Prévio sobre as contas do Governo Estadual e, caso não haja Conselho de Contas do Município, compete ao TCE elaborar o Parecer Prévio das contas do Prefeito. (FERNADES, 2012).

No Estado de Santa Catarina não há Conselho de Contas do Município, as contas do Prefeito são apreciadas pelo TCE nos termos da Lei Orgânica, que em seu artigo 58, dispõe que “Somente por dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio do Tribunal” (SANTA CATARINA, 2000, p. 37).

Percebe-se que, muito embora o parecer prévio não tenha força coercitiva, pois compete a Câmara Municipal o julgamento das contas, este relatório técnico apenas poderá ser desprezado por voto de dois terços da respectiva casa legislativa.

Quanto à função consultiva, muito embora não esteja expressamente previsto na CFRFB\88, a legislação infraconstitucional regulamentou esta atribuição. Ante a natureza da fiscalização exercida pelo Tribunal, nada impede que os jurisdicionados provoquem os TC's a fim de obter orientações prévias sobre o entendimento que aquela Corte detém sobre uma matéria específica de sua jurisdição, evitando futuras infrações as normas constitucionais e infraconstitucionais. (DECOMAIN, 2006).

No TCU, a função consultiva está prevista no artigo 1º, inc. XVII da sua respectiva Lei Orgânica, conferindo ao Tribunal competência para “decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno” (BRASIL, 1992).

No Estado de Santa Catarina, a Lei Orgânica do TCE também prevê a consulta sobre interpretação de lei em tese, acrescentando que “As decisões do Tribunal de Contas em processo de consulta, tomadas por no mínimo dois terços dos Conselheiros que o compõe, tem caráter normativo e constituem prejudgamento da tese” (SANTA CATARINA, 2000, p. 17).

Por fim, restou analisar a função de fiscalização que este órgão desenvolve.

De acordo com Odete Medauar, a fiscalização a cargo dos Tribunais de Contas pode ocorrer de ofício por meio de auditorias, não importando a qual Poder o órgão fiscalizado está vinculado, ou pode originar de uma determinação de qualquer das Casas Legislativas. (MEDAUAR, 1993).

O Tribunal de Contas da União editou matéria informativa em seu portal eletrônico que no tocante a função fiscalizadora deste Órgão, destaca que:

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

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

- a) levantamento: instrumento utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização;
- b) auditoria: por meio desse instrumento verifica-se in loco a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais;
- c) inspeção: serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, ou para esclarecer dúvidas; também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações;
- d) acompanhamento: destina-se a monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado;
- e) monitoramento: é utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos (BRASIL, 2015).

A Lei Orgânica do TCE de Santa Catarina dispõe quais são os objetivos da função fiscalizadora:

A fiscalização de que trata este capítulo tem por finalidade verificar a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a economicidade de atos administrativos em geral, inclusive contrato, bem como o cumprimento das normas relativas a gestão fiscal com vistas a assegurar a eficácia do controle que lhe compete, e a instruir o julgamento de contas. (SANTA CATARINA, 2000, p. 26).

As competências previstas nos incisos III a VIII e VIII a XI do artigo 71 da CFRFB/88 decorrem do poder de fiscalização que este Órgão detem, todavia alguns doutrinadores classificam também como função sancionadora e correicional. Cumpre ressaltar que nos casos em que o Tribunal de Contas aplica sanção ou faz recomendações, ocorre em consequência da função fiscalizadora que possui (COSTA, 2006).

Além das disposições constitucionais, o legislador infraconstitucional tem ampliado a função fiscalizadora, fortalecendo ainda mais a atuação deste Órgão.

A título de exemplo, cita-se a Lei 8.666 de 1983, que trata das contratações com o poder público, onde em seu artigo 113, incumbiu ao Tribunal de Contas o exame de legalidade, *verbis*:

Art.113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§1º—Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo. (BRASIL, 1993)

Assim, verifica-se que o Tribunal de Contas tem ampla competência fiscalizadora nos atos de contratações com o poder público, e verificando ilegalidade nesses atos, possui poder para aplicar multa aos responsáveis, bem como sustar por cautela, qualquer licitação que aparentemente esteja fundada em vícios de legalidade.

É de suma importância citar a Lei Complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Que em seu artigo 56, veio reforçar ainda mais a obrigação dos chefes de poderes a prestarem contas, com a devida apreciação do respectivo Tribunal de Contas. *Verbis*:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas (BRASIL, 2000).

Percebe-se então que o Tribunal de Contas possui uma ampla atividade de fiscalização perante qualquer ente ou órgão da Administração Pública e, tanto o Poder Constituinte quanto a legislação infraconstitucional tem ampliado as funções fiscalizadoras desta Corte, no afã de cumprir a sua missão institucional.

#### **4.1.2 Eficácia das Decisões dos Tribunais de Contas.**

Nos termos do § 3º do artigo 71 da CFRFB “As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo” (BRASIL, 1988). Estando sujeitas à execução perante o Poder Judiciário.



Entretanto, o Tribunal de Contas não é legitimado para figurar no polo ativo das execuções judiciais das decisões em que proferiu julgamento, ou seja, não pode executar as suas decisões, devendo ser promovido a execução forçada por meio dos órgãos de advocacia pública do Poder Executivo. (COSTA, 2006).

Por não ser uma decisão emanada do Poder Judiciário, não se enquadra nos casos de título executivo judicial, possuindo então, a natureza de título executivo extrajudicial, nos termos do artigo 585, inciso VII, do Código de Processo Civil (FERNANDES, 2012).

O Teor do referido título goza de presunção de certeza e liquidez, tornando desnecessário qualquer procedimento de conhecimento e, impõe a inversão do ônus da prova ao devedor, sendo possível questionar sua validade por meio de embargos ou ação anulatória (COSTA, 2006).

Por se tratar de um título executivo extrajudicial, este título se submete a apreciação judicial, podendo o Poder Judiciário adentrar inclusive no exame de mérito e legalidade, para ao final negar validade e eficácia do título executivo (FERNANDES, 2012).

#### **4.1.3 Da função Jurisdicional dos Tribunais de Contas**

As contas anuais do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais de todos os gestores públicos de alguma forma são analisadas pelo Tribunal de Contas Estadual, por meio do Parecer Prévio, cuja competência para julgamento é privativa do Poder Legislativo. além das contas dos demais gestores públicos, onde o Tribunal exerce plenitude no poder de julgar. (FERNANDES, 2012).

O Constituinte Originário separou em dois incisos distintos a apreciação de contas. No primeiro caso, reservou no art. 71, inc. I da CFRFB\88 a apreciação das “contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”. Em relação as contas dos demais administradores a Constituição reservou a palavra “julgar”, nos seguintes termos:

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

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta,

incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (BRASIL, 1988).

Ao adotar a expressão “julgar” contas, surgiram correntes doutrinárias em defesa da atividade jurisdicional pelos Tribunais de Contas, o que sofre grande resistência por parte da doutrina conservadora.

A corrente doutrinária que defende a inexistência de força judicial das decisões dos Tribunais de Contas, se pauta pelo Princípio da Jurisdição Única, insculpido no artigo 5º da CFRFB/88, dispondo que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988).

Entretanto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1998, ao delimitar as competências do Tribunal de Contas da União, atribuiu às expressões “julgar”, “jurisdição” e “judicatura” (artigos 71, inc. II, e 73, caput e § 4º), gerando uma controvérsia doutrinária acerca da existência de jurisdição por este Tribunal (BRASIL, 1988).

Para Carlos Ayres Britto, a função jurisdicional é exclusiva do Poder Judiciário, sendo certo que as Cortes de Contas não integram este Poder, portanto, é forçoso reconhecer a sua função jurisdicional (BRITTO, 2005).

Dessa premissa básica infere-se que “a jurisdição é atividade exercida pelo Estado em face de contendores, daí ser denominada também de jurisdição contenciosa. O seu principal elemento conceitual reside nisso” (DECOMAIN, 2006, p. 155).

E complementa:

O emprego dessas expressões no texto da Constituição e também o uso da palavra “tribunal”, além da vinculação dos Ministros do Tribunal de Contas da União aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça em termos de garantias, impedimentos, prerrogativas, vencimentos e vantagens, poderia ensejar o entendimento de que os Tribunais de Contas exercem função jurisdicional.

Todavia, não é essa a natureza das suas incumbências e dos atos que no respectivo exercício são por eles praticados. As suas atividades não correspondem ao conceito de jurisdição (DECOMAIN, 2006, p. 155).

Assim, o doutrinador Pedro Roberto Decomain esclarece que, o uso da expressão “julgar” adotada pela Constituição Federal ao descrever as competências do Tribunal de Contas da União, poderiam ensejar dúvidas quanto a existência de jurisdição, entretanto, as incumbências conferidas ao TCU são distintas da atividade jurisdicional.

E seriam distintas da atividade jurisdicional porque:

A jurisdição é, portanto, no âmbito do processo civil, a função que consiste, primordialmente, em resolver os conflitos que a ela sejam apresentados pelas pessoas, naturais ou jurídicas (...), em lugar dos interessados, por meio da aplicação de uma solução prevista no ordenamento jurídico (WAMBIER, TALAMINI, ALMEIDA, 2005, p. 43)

Portanto, o Tribunal de Contas não exerce a jurisdição pois não estão presentes as características essenciais, como por exemplo, solver conflitos entre particulares, ou entre particulares e o Estado, guardando assim, natureza distinta da jurisdicional (DECOMAIN, 2006).

José Cretella Júnior, defensor da inexistência de atividade jurisdicional nas Cortes de Contas, sustenta que as atividades exercidas por este Órgão não atendem os pressupostos essenciais contidos no instituto da jurisdição, nos seguintes termos:

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

Ao contrário, as atividades do Tribunal de Contas, tipicamente administrativas, são a apreciação da legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, para fins de registro, a apreciação da legalidade das reformas e pensões, a apreciação das contas do Chefe do Executivo, etc. (CRETELLA JÚNIOR, 1987).

Segundo o autor, a inexistência de jurisdição pelas Cortes de Contas dar-se-á pelo fato de que no âmbito das atividades desses Órgãos inexitem alguns requisitos básicos da jurisdição, tais como, a existência de partes litigando, bem como a provocação para obter a prestação jurisdicional, visto que o Tribunal de Contas pode agir de ofício, além de que, este Órgão não integra o Poder Judiciário.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, as decisões das Cortes de Contas não se revestem de caráter jurisdicional, porém, reconhece que não são puramente administrativas, pois está sujeita ao reexame judicial. (PIETRO, 1996).

Em sentido oposto, uma parte considerável da doutrina manifesta-se no sentido de existência de jurisdição pelos Tribunais de Contas no julgamento a que se refere o artigo 71, inciso II, da CFRFB/88, nascendo assim, um limite de apreciação de mérito pelo Poder Judiciário nas decisões emanadas pelos TC's.

Luiz Bernardo Dias Costa leciona:

Entretanto, duas exceções admitem ao constituinte o monopólio jurisdicional do Poder Judiciário, no que diz respeito a matéria contenciosa administrativa.

A primeira hipótese é a do juízo parlamentar, que concerne ao processo de *impeachment*, cujas consequências, ainda que impliquem prejuízo a direito individual, não são revisíveis por qualquer outro Poder, conforme disposto nos arts. 51 e 52, da Constituição da República.

A segunda refere-se ao julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis pela guarda ou aplicação de bens ou fundos públicos atribuído ao Tribunal de Contas, de que resulte imputação de débito ou multa, seja pelo descumprimento de qualquer outro preceito, como, por exemplo, a aplicação de multa por atraso no atendimento de prazos legais para a realização de determinado ato (COSTA, 2006, p. 121).

Para o autor, o monopólio da jurisdição é limitado por duas exceções expressas da Constituição Federal de 1988, citando o processo de *impeachment*, onde o julgamento é privativo do Senado Federal e no caso dos Tribunais de Contas, cujo julgamento refere-se a legalidade das contas prestadas por todos aqueles que guardam, gerenciam, bens ou dinheiro público.

Não são apenas duas exceções Mateus.

Na mesma linha de entendimento Jorge Ulisses Jacoby Fernandes destaca que o artigo 5º, inciso XXXV da CFRFB/88 se trata de norma de eficácia plena, porém dirigido ao legislador infraconstitucional:

A disposição do art. 5º, inciso XXXV, da CRFB de 1988 tem por destinatário o legislador infraconstitucional, mas não veda que a própria Constituição, em dispositivo a ser coordenado, imponha o exercício da função jurisdicional a outro órgão, não integrante do Poder Judiciário, ou mais contundentemente, estabeleça que um determinado tipo de questão não seja objeto de apreciação judicial (FERNANDES, 2005, P. 129).

Para o autor, a Constituição Federal impôs vedação expressa ao legislador infraconstitucional, quanto à edição de Leis com intuito de afastar o exame pelo Poder Judiciário de quaisquer atos capazes de gerar lesão ou ameaça a direito. Porém, nada impede que o próprio Constituinte Originário estabeleça ressalva ao ilimitado poder revisional do judiciário.

Nas palavras de Luiz Bernardo Dias Costa:

Merece destacar, desde logo, que o Tribunal de Contas exerce função jurisdicional especial quando julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, não havendo possibilidade de revisão de mérito pelo Poder Judiciário, salvo quando houver afronta ao devido processo legal ou manifesta ilegalidade em sua decisão (COSTA, 2006, p. 121).

Neste sentido, o Tribunal de Contas possui uma jurisdição especial, limitando o Poder Judiciário no exame de mérito em suas decisões, salvo manifesta ilegalidade e em casos de cerceamento de defesa.

Miguel Seabra Fagundes ao tecer comentários sobre a natureza jurídica das decisões das Cortes de Contas, desde o ano de 1979 já lecionava:

O julgamento da regularidade 'das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos', o que implica em investi-lo no parcial exercício da função judicante. Não bem pelo emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo. Sob esse aspecto restrito (o criminal fica à Justiça da União) a Corte de Contas decide conclusivamente. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para examiná-lo.(FAGUNDES, 1979, p. 137)

De acordo com o autor, a função judicante dos Tribunais de Contas não nasce apenas pelo emprego da expressão “julgar” contas, mas sim pela natureza de suas funções, não sendo lógico admitir o reexame judicial das referidas decisões, concluindo que não compete ao Poder Judiciário o exame de mérito das decisões das Cortes de Contas.

Na mesma linha de raciocínio Pontes de Miranda em comentários a Constituição de 1946, assinala que “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” (MIRANDA, 1963, p. 95).

Luiz Bernardo Dias Costa, ao lecionar sobre a natureza jurídica das decisões das Cortes de Contas, mesmo considerando a hipótese de um mero ato administrativo, ensina:

Julgar é apreciar o mérito; portanto, mesmo que a Constituição não utilizasse expressamente o termo julgar, ainda assim uma decisão dessa Corte seria impenetrável para o Poder Judiciário. O juiz também deve conter sua atuação nos limites da lei, e foi a Lei Maior que deu a competência para julgar as contas a uma Corte, devidamente instrumentalizada e tecnicamente especializada.

Sendo assim, mesmo que o julgamento das Cortes de Contas não fosse um ato jurisdicional típico, mas apenas um ato administrativo, seu mérito não poderia ser revisto pelo Poder Judiciário (COSTA, 2006, p. 123).

Depreende-se da citação acima que, para o autor, a Constituição atribuiu função jurisdicional às Cortes de Contas, portanto, é competência conferida diretamente pelo Poder Constituinte Originário, devendo o juiz abster-se na análise de mérito.

#### 4.1.4 Do limite de revisão judicial das decisões dos Tribunais de Contas.

Independente da corrente doutrinária a ser adotada pelo leitor, seja pela existência ou inexistência de atividade jurisdicional nos Tribunais de Contas, a jurisprudência atual, tem admitido em maior ou menor grau, alguns limites ao poder revisional nas decisões deste Tribunal.

Portanto, neste tópico serão analisados alguns julgados dos diversos Tribunais de Justiça da Federação e Tribunais Superiores, no intuito de identificar quais os limites traçados pela jurisprudência, para reexame de mérito nas decisões das Cortes de Contas.

O Supremo Tribunal Federal, desde 1960 já se manifestou quanto ao tema em discussão. Por meio do Mandado de Segurança nº 7.280, cujo Relator era o Ministro Henrique D'Ávila, a Corte Suprema posicionou-se no seguinte sentido:

EMENTA: AO APURAR O ALCANCE DOS RESPONSÁVEIS PELOS DINHEIROS PÚBLICOS, **O TRIBUNAL DE CONTAS PRÁTICA ATO INSUSCEPTÍVEL DE REVISÃO NA VIA JUDICIAL A NÃO SER QUANTO AO SEU ASPECTO FORMAL OU TISNA DE ILEGALIDADE MANIFESTA.** MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO. (BRASIL, 1960).(grifou-se)

Em leitura ao aresto acima, percebe-se claramente que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a impossibilidade de reexame de mérito pelo Poder judiciário nas decisões do Tribunal de Contas, salvo em casos de manifesta ilegalidade e, no tocante ao aspecto formal, como por exemplo, a supressão de direito a ampla defesa e contraditório, ou até mesmo, em casos que as Cortes de Contas exorbitem suas competências.

Todavia, o ponto central é, em primeira análise somente é permitido ao judiciário adentrar no mérito das decisões quando manifesta ilegalidade.

No âmbito de competência do Superior Tribunal de Justiça, em julgamento ao Recurso Especial nº 8.970/SP. Esta Corte adotou o posicionamento de que “É logicamente impossível desconstituir ato administrativo aprovado pelo Tribunal de Contas, sem rescindir a decisão do colegiado que o aprovou; e para rescindi-la é necessário que nela se constatem irregularidades formais ou ilegalidades manifestas.” (BRASIL, 1993).

Em decisão recente o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina ao julgar Recurso de Apelação Cível, em ação declaratória de negativa de débito, no

qual o apelante objetivava desconstituir débito atribuído em seu desfavor, o referido Tribunal assentou o seguinte entendimento:

APELAÇÃO CÍVEL-AÇÃO DECLARATÓRIA NEGATIVA-MUNICÍPIO-EX-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES REQUERENDO DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÃO EMITIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS QUE DETERMINOU DEVOLUÇÃO AOS COFRES DO TESOURO VALORES PAGOS POR AQUELE INDEVIDAMENTE-ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM CONFIGURADA-CRÉDITO PERTENCENTE À CÂMARA MUNICIPAL-RECURSO DESPROVIDO. “Já existem manifestações formais de eminentes Ministros do STF, no sentido de que, em homenagem ao princípio constitucional da separação e independência dos Poderes, não se deveria admitir a interferência paralisante do Judiciário, sobre o normal funcionamento de órgãos do Poder Legislativo, inclusive dos Tribunais de Contas, no exercício de sua competência própria e privativa, salvo no caso de 'ato concreto violador de direito subjetivo determinado' porque isso seria 'grave lesão à ordem constitucional, que é prisma eminentíssimo de ordem pública” (Sebastião Baptista Affonso, cfr. Despacho do preclaro Min. Sepúlveda Pertence, na Susp. De Seg. n. 773-ES, in DJ-I de 4/8/95, in Revista dos Tribunais de Contas da União, n. 74, p. 117). **Ademais, as decisões do Tribunal de Contas são de índole administrativa, com a competência estabelecida no art. 71, III, CF/88. Contudo, o ato administrativo decisório prolatado pelo Tribunal de Contas só deve sofrer breve revisão pelo Poder Judiciário, que esquadrinhará todos os ângulos do iter procedimental, abarcando ou não o procedimento adotado. Por isso que nas questões que se litiga judicialmente a validade destas decisões deve estar presente, em juízo, o Tribunal de Contas. (SANTA CATARINA, 2003).**

Em leitura ao aresto acima transcrito, constata-se que o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina rechaça a hipótese de jurisdição no âmbito dos Tribunais de Contas, porém, manifesta-se no sentido de que o poder judiciário somente pode patrulhar os ângulos procedimentais das decisões atacadas.

No Estado de Minas Gerais, o Tribunal de Justiça, em julgamento ao Recurso de Apelação Cível nº 1.0024.00.070121-9/0001, de Relatório do Desembargador Pinheiro Lago, assentou o seguinte entendimento:

ADMINISTRATIVO. DECISÃO. TOMADA DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA. NULIDADE. INEXISTÊNCIA. ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. LIMITES. ASPECTOS FORMAIS. LEGALIDADE. I - O cerne da controvérsia cinge-se à verificação de eventual ilegalidade no processo administrativo e decisão proferida pelo TCU na tomada de contas especial, em que restou decidido pela irregular prestação de contas do crédito recebido a título de subvenção social. II (...). III (...). IV - Inexistem nos autos elementos que demonstrem de forma inequívoca qualquer ilegalidade da decisão condenatória proferida pelo Tribunal de Contas da União, no Processo nº TC 599.023/1995-3, por vício em sua motivação. Ônus da prova que é de incumbência dos Autores (art. 333, inciso I do CPC). V - Demais, o controle judicial dos atos do TCU deve-se limitar aos aspectos técnico-formais do processo administrativo, e à razoabilidade e adequação do decisório prolatado pelo Tribunal de Contas, ante a instrução efetivada, sendo descabida a revisão do mérito em si das decisões proferidas pelo aludido órgão. VI - Apelo dos Autores desprovido. (Apelação Cível nº 283609/RJ

(2002.02.01.012597-1), 7ª Turma Espec. do TRF da 2ª Região, Rel. Sérgio Schwaitzer, Rel. p/ Acórdão Theophilo Miguel. j. 20.08.2008, v.u., DJU 08.09.2008, p. 337). **E mais: A competência do Judiciário para a revisão dos atos administrativos restringe-se ao controle de legalidade do ato impugnado, sendo-lhe vedado imiscuir-se no mérito do ato administrativo. Na decisão proferida pelo Tribunal de Contas houve a necessária motivação do ato quanto às várias irregularidades apontadas nas análises técnico-contábeis realizadas ao longo do processo administrativo, não se vislumbrando qualquer ilegalidade na condenação do autor. (MINAS GERAIS, 2005).**

No caso que ensejou o julgado acima, o recorrente pretendia a anulação de Decisão proferida em Tomada de Contas Especial junto ao TCU, onde foi condenado à devolução de verbas referentes a repasse de subvenção social, todavia em mais um caso concreto o Poder Judiciário manifestou-se no sentido de impossibilidade de revisão judicial nas decisões das Cortes de Contas, salvo em manifesta ilegalidade.

Em sentido oposto, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em caso análogo, manifestou-se:

**APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. NULIDADE DE DECISÃO PROFERIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). POSSIBILIDADE DE REVISÃO JUDICIAL DE DECISÕES EMANADAS DO TCU. LEGITIMIDADE PASSIVA DO EMBARGANTE. LIQUIDEZ E CERTEZA DO TÍTULO EXECUTIVO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O judicial review é expressamente admitido em nossa Ordem Constitucional, na medida em que, segundo o inciso XXXV, do art. 5º, da Constituição da República, nenhuma lesão ou ameaça a direito deixará de ser apreciada pelo Poder Judiciário. 2. A Constituição Federal faz ressalvas quando as entenda necessárias, como na prisão por transgressão ou crime militares (art. 5º, LXI) e na exigência de esgotamento das instâncias esportivas para o questionamento judicial da disciplina e das competições esportivas (art. 217, §§ 1º e 2º). 3. Nada há que imunize os atos e decisões do TCU da revisão judicial, já que não se encontra na Carta Constitucional qualquer ressalva quanto a isso. 4. (...). 5. O embargante Prefeito Municipal da cidade de Cardoso - beneficiária da verba - e não comprovando que a verba destinada ao município por força do convênio firmado entre as partes foi utilizada para os fins que deveria, é de se reconhecer sua responsabilidade pessoal pelo gerenciamento e aplicação dos recursos e por consequência ao ressarcimento em questão, sendo irrelevante o argumento de que a verba teria sido utilizada em outras obras do Município. 6. (...). 7. Afastada a ineficácia do título executivo, pois as decisões do TCU que resultem imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo. Aplicação do art. 71, § 3º, CF. 8. A Lei nº 9.873/99 estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Inaplicabilidade na Execução Fiscal, tendo STJ decidido que a pretensão de ressarcimento ao Erário é imprescritível (REsp 1038762/RJ). 9. Apelação que se nega provimento, deferindo ao embargante os benefícios da assistência judiciária gratuita (BRASIL, 2009).**



Segundo a decisão acima, emanada pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, não há nenhuma vedação constitucional para o reexame de mérito das decisões proferidas pelo TCU, como por exemplo, as ressalvas para transgressão ou crimes militares, ou o esgotamento das instâncias esportivas para o questionamento judicial da matéria.

Portanto, ante a inexistência de vedação expressa na Constituição Federal, cumpre ao Poder Judiciário o reexame, inclusive de mérito nas decisões do TCU, em respeito ao disposto no art. 5º, inciso XXXV da CFRFB/88.

No mesmo sentido, o Egrégio Tribunal de Justiça de Pernambuco manifestou-se:

ADMINISTRATIVO - DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - AÇÃO VISANDO A SUA ANULAÇÃO - POSSIBILIDADE JURÍDICA - RECURSO PROVIDO. 1. (...). 2. "A decisão que aprecia as contas dos administradores de valores públicos faz coisa julgada administrativa no sentido de exaurir as instâncias administrativas, não sendo mais suscetível de revisão naquele âmbito. Não fica, no entanto, excluída de apreciação pelo Poder Judiciário, porquanto nenhuma lesão de direito pode dele ser subtraída. O art. 5º, inciso XXXV da CF/88, dispõe que 'a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito'. A apreciação pelo Poder Judiciário de questões que foram objeto de pronunciamento pelo TCU coaduna-se com a garantia constitucional do devido processo legal, porquanto a via judicial é a única capaz de assegurar ao cidadão todas as garantias necessárias a um pronunciamento imparcial" (REsp nº 472.399, Min. José Delgado). (Apelação Cível nº 2009.030350-1, 1ª Câmara de Direito Público do TJSC, Rel. Newton Trisotto, unânime, DJe 09.12.2009). E, mais: DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. SERVIDORES MUNICÍPIO. PROVENTOS DE APOSENTADORIA. INCORPORAÇÃO DA GRATIFICAÇÃO DE DIFÍCIL ACESSO. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO PELA LEI Nº 9.717/1998. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. POSSIBILIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. PRECEDENTES. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. DECISÃO MAJORITÁRIA. A) Por expressa vedação legal (artigo 1º, X, da Lei nº 9.717/1998), é proscrita a incorporação, aos benefícios previdenciários, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência do local de trabalho, pelo que se mostra correta a medida da edilidade de extirpar, dos proventos dos seus aposentados, os valores atinentes à gratificação de difícil acesso. B) Apesar do posicionamento do Tribunal de Contas do Estado, no sentido oposto ao preconizado pelo Município, as decisões das Cortes de Contas são revisáveis pelo Poder Judiciário, a quem cabe, em última instância, dizer o direito com força de coisa julgada. C) Nesse sentido, tem se orientado o Primeiro Grupo de Câmaras deste Tribunal de Justiça, ao qual esta Sétima Câmara está jungida. D) Recurso conhecido e, por maioria de votos, provido. (PERNAMBUCO, 2008).

Conforme observa-se da Decisão acima, para a 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, as decisões dos Tribunais de Contas fazem coisa julgada administrativa, sendo impossível o reexame de mérito apenas

nas instâncias administrativas, o que não ocorre no âmbito judicial, a quem cabe em última instância dizer o direito com força de coisa julgada.

Em análise aos julgados acima, percebe-se que a jurisprudência é uníssona quanto a inexistência de jurisdição nos Julgamentos pelos Tribunais de Contas, porém, há uma significativa redução na possibilidade de revisão judicial nas decisões daqueles órgãos.

Isto ocorre em respeito ao comando constitucional inserido no artigo 71, inciso II da CFRFB/88, eis que se tratam de prerrogativas exclusivas dos Tribunais de Contas. Caso contrário o Poder Judiciário avocaria para si competência em matéria estranha às suas incumbências

Restando apenas às hipóteses de ilegalidade manifesta, e em aspectos procedimentais. Portanto, em matéria de sua competência, o Tribunal de Contas age como juiz natural, limitando o exame de mérito pelo Judiciário (COSTA, 2006).

## 5 CONCLUSÃO

Em persecução ao tema proposto, por meio de um método dedutivo de pesquisa, foi necessário uma abordagem histórica e sistêmica do controle externo no Brasil, por linhas gerais discorreu-se sobre a jurisdição no ordenamento jurídico brasileiro, para ao final discorrer sobre o resultado prático desta pesquisa, ou seja, identificar a existência ou inexistência de jurisdição pelas Cortes de Contas e, quais são os limites revisionais que o Poder Judiciário detém ao apreciar uma decisão emanada por este Órgão.

É certo que, após o julgamento de contas no qual resulte multa ou débito, o indivíduo que sentir seu direito lesado ou ameaçado, provocará o Poder Judiciário no intuito de anular esta decisão, o ponto central da pesquisa foi, pode o judiciário efetuar um reexame de mérito nestas decisões?

De acordo com o princípio da jurisdição única e inafastabilidade da jurisdição, não pode a lei limitar ao Poder Judiciário a tutela jurisdicional quando estiver presente lesão ou ameaça a direito. Em uma análise superficial, este indivíduo poderia socorrer ao judiciário para tentar esquivar-se da condenação proferida pelo órgão de controle externo.

Entretanto, nada na Ciência Jurídica é absoluto, o comando constitucional insculpido no artigo 5º, inciso XXXV da CFRFB/88 é destinado ao legislador infraconstitucional, não sendo óbice para que o próprio Constituinte Originário desloque determinada função jurisdicional a órgão constitucional diverso do Poder Judiciário.

A Constituição é clara ao dividir a apreciação de contas e julgamento de contas em incisos distintos, justamente para não causar dúvidas ao intérprete da lei. Em análise ao capítulo referente a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública, percebe-se que o Poder Constituinte optou pela jurisdição especial conferida ao TCU, que por simetria aplica-se aos Tribunais Estaduais.

Esta jurisdição especial refere-se exclusivamente ao julgamento de contas de qualquer pessoa física ou jurídica, responsável pela guarda, gerenciamento ou administração de dinheiro e bens públicos, bem como àquele que causar dano ao Erário. E tem como parâmetro de julgamento (artigo 70 da CFRFB) a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da

Administração Pública direta ou indireta, tanto no âmbito federal, estadual ou municipal.

As Cortes de Contas em seu julgamento estão vinculadas ao exame da legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação de receitas, emitindo assim, decisão em última instância.

Ademais, é forçoso reconhecer que o Poder Constituinte Originário se equivocou ao redigir o texto de lei, ou que inseriu a expressão “julgar” no intuito de que não fossem realmente julgadas por este órgão, ou até mesmo que seria inconstitucional determinado comando previsto na própria Constituição, devendo o intérprete da Lei abandonar certos paradigmas um pouco ultrapassados e, por intermédio de uma visão sistêmica do controle externo constitucional, visualizar a verdadeira vontade do Legislador Constituinte que atribuiu uma espécie de jurisdição especial ao Tribunal de Contas.

Por outra linha de raciocínio, em análise ao capítulo referente à organização e competência do Poder Judiciário, nos artigos 92 a 126 da CFRFB/88, a função de julgar contas não está inserida naquele rol de competências deste Poder, seja na Justiça Federal ou Estadual, logo conclui-se que compete aos Tribunais de Contas Brasileiros este julgamento.

Todavia, seria forçoso reconhecer que é vedado ao Poder Judiciário qualquer apreciação nas decisões proferidas pelas Cortes de Contas, pois em respeito a teoria da separação dos Poderes, nenhum Poder está totalmente isento de controle por parte dos outros poderes do Estado.

Verifica-se a afirmação acima quando o judiciário declara por meio do controle concentrado de constitucionalidade, que determinada legislação é inconstitucional, seja por aspecto material ou formal, ou quando o Poder Legislativo susta contrato firmado pelo Executivo que se apresentam lesivo ao Erário.

Não seria diferente nos Tribunais de Contas, logo seu julgamento pode sofrer controle judicial, porém é vedado a reapreciação do mérito, estando o Poder Judiciário limitado ao exame (do aspecto formal) procedimental destas decisões, se, por exemplo, foram observadas as garantias constitucionais de ampla defesa e contraditório e, também nos casos de manifesta ilegalidade.

Nesta pesquisa não se buscou exaurir o tema, mas apenas trazer a lume a natureza jurídica das decisões do TCU e TCE no julgamento de contas, a atividade jurisdicional destes Tribunais, bem como os limites revisionais por parte do judiciário,

devendo o meio acadêmico promover futuras pesquisas no intuito de amadurecer o estudo abordado neste trabalho.

Que o Grande Arquiteto do Universo os ilumine nesta incessante busca pelo conhecimento.

## REFERÊNCIAS

- AREJARRA, Luis Eduardo Oliveira. **A criação do Tribunal de Contas na história Constitucional brasileira**. Teresina: **Revista Jus Navigandi**, 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/27898/a-criacao-do-tribunal-de-contas-na-historia-constitucional-brasileira>>. Acesso em: 30 abr. 2015.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE Paulo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 14ª Edição. Niterói: Impetus, 2007.
- ALVIM, Arruda. Manual de direito processual civil. vol. I, 9ª ed.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 162-163.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle social da educação Básica pública: a atuação dos conselheiros do fundeb**. Disponível em: <[https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3677/3/control\\_e\\_social\\_educacao\\_basica.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3677/3/control_e_social_educacao_basica.pdf)> Acesso em: 20/04/2015
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet-agr nº 3606. Relator: Ministro Supelvuda Pertence. Brasília, DF, 27 de outubro de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>> Acesso em: 09 mar 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome. **Controle Social**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlsocial>>. Acesso em: 30 abr. 2015.
- BRASIL. Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm)> Acesso em 30 de abril de 2015.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)> Acesso em 30 de abril de 2015.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 06 mar. 2009.
- BRASIL, **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)> Acesso em: 10 mar 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 27.339. Relator: Ministro Menezes Direito. Diário Oficial da União. Brasília, 06 mar. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)> Acesso em: 04 maio 2015.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **ASPAR**. Disponível em: [http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/relacoes\\_institucionais/aspar/4F3D5FB0B6A56599E040010AAA0026A2](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/relacoes_institucionais/aspar/4F3D5FB0B6A56599E040010AAA0026A2). Acesso em: 05 mai 2015.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Parecer Prévio sobre as Contas do Poder Executivo**. 2015. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/Contas2013/docs/Parecer prévio sobre as Contas do Governo.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2013/docs/Parecer%20pr%C3%A9vio%20sobre%20as%20Contas%20do%20Governo.pdf)> Acesso em: 03 maio 2015.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Institucional**: Funcionamento do TCU. 2015. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca\\_tcu/institucional\\_funcionamento](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_funcionamento)>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 7.280. Relator: Min. Henrique D'Ávila, DF, 14 de abril de 1960.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 8.970/SP. Relator: Min. Humberto Gomes de Barros, DF, 21 de março de 1991. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 09 mar 2015.

BRASIL. Tribunal Regional da 3ª Região. Apelação Cível nº 2842 SP. Relator: Des. Rubens Calixto. Julgado em 10 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.trf3.jus.br>> Acesso em: 18 maio de 2015.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. In: Souza, Alfredo José et al. **O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais**. 3. ed. Belo Horizonte. Fórum, 2005, p. 68.

CAMPELO, Valmir et al. **O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. 248 p.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo et al. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil – Vol. II**. Campinas: Bookseller, 2000.

COSTA, Luis Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: Evolução e Principais Atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 165 p.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006. 254 p.

DINAMARCO, Cândido Rangel – **Instituições de Direito processual Civil**. São Paulo, Malheiros, 5ª ed., Vol. I, 2005.

EVANGELISTA, Lúcio. **Interação entre Controle Social e Transparência**. 33 fls. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação e pesquisa, como requisito para obtenção do título de especialista em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União. Brasília, 2010.

FACCIONI, Victor José. **A administração pública e o controle interno e externo**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, v. 9, n. 97, p.44-48, Jan. 2010

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1979, p. 137.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 1004 p.

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

FONSECA, Rafael Sousa. Controle Social: Tribunais de Contas e sociedade, uma união poderosa em defesa do Erário. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, Belo Horizonte, p.259-262, nov. 2010.

GRACIOSA, José Gomes. Tribunal de Contas: Órgão que auxilia todos os Poderes. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, Belo Horizonte, v. 1, p.39-53, nov. 2011.

KRINDGES, Marli Krindges; SANTOS, Rozilei Terezinha Fritzen dos. Conhecendo e Participando das Atividades do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: Contas Públicas – Transparência, Controle Social e Cidadania**. Florianópolis, Santa Catarina: TCE/SC, 2005. p. 27-47.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. **Sistemas administrativos: Sistema do Contencioso Administrativo e Sistema Judiciário**. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/25988-25990-1-PB.pdf>. Acesso em 09 maio de 2015.

MARQUES, José Frederico. **Manual de direito processual civil**. São Paulo: Editora Saraiva, 1976, v.1.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: RT, 1993. p. 140.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.



MELLO JUNIOR, João Câncio de. **A função do Controle dos atos da administração pública pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Líder Cultural Jurídica, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 798 p.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 4. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0024.00.070121-9. Rel Des.

Pinheiro Lago. Belo Horizonte. 24 de fevereiro de 2005. Disponível em:

<<http://www.tjmg.jus.br>> Acesso em: 18 maio de 2015.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. São Paulo:

Editora Revista dos tribunais, 6ª edição, v.21, 2000, p. 65.

ROCHA, Lincoln Magalhães da et al. **O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. 248 p.

SANTHIAS, Tânia Maria Françosi. **Introdução ao Direito Financeiro à luz da LC 101/2000**. Florianópolis: Editora Insular, 2012.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras Linhas de Direito Processual Civil**. 1. vol. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, Santa Catarina. Disponível em: <[http://www.alesc.sc.gov.br/portal\\_alesc/legislacao](http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao)>. Acesso em 30 de abril de 2015.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. 2. ed. Florianópolis, SC: TCE, 15 dez. 2000.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-06/2001**. Florianópolis, Santa Catarina. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)>. Acesso em 30 de abril de 2015.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 2001.008398-1. Relator Des. Anselmo Cerello. Florianópolis 28 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.tjsc.jus.br>> Acesso em: 18 maio 2015.

SILVA, Eliane de Sousa. Auditoria Operacional: um instrumento de controle social. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, Belo Horizonte, p.287-308, nov. 2011.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SOUZA, Alfredo José de et al. **O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. 248 p.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça. Agravo Regimental nº 0171293-2/01. Relator Des. Fernando Cerqueira. Julgado em 26 de novembro de 2008.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003, 727 p.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Coisa Julgada: aplicabilidade às decisões do Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, nº 70, out./dez. 1996.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. 2. São Paulo: Atlas, 2007.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Coisa Julgada – aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União. **Revista do TCU**. Brasília, v. 27, n. 20, 1996, p. 23-36.

THEODORO JÚNIOR, Humberto – **Curso de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro, Editora Forense, 41ª ed, Vol. I, 2004.