



O controle do Tribunal de Contas sobre os atos da Administração Pública Municipal

Edmilson Todeschini

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Especialista em Direito Municipal pela Fundação Escola Superior de Direito Municipal de Porto Alegre. Procurador do Município de Porto Alegre.

Resumo: O presente trabalho volta-se à análise do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas sobre os atos da Administração Pública. Trata-se de um dos órgãos constitucionalmente legitimados ao exercício do controle externo da Administração Pública, com diversas competências elencadas pela Constituição. Os diversos atos de controle externo são analisados individualmente no que tange ao respectivo grau de estabilidade ou à sua revisão judicial. Discorre-se acerca dos órgãos estatais incumbidos da função jurisdicional de modo a elucidar se ela está restrita ao Poder Judiciário ou se os Tribunais de Contas são dotados de competência para exercitá-la. De igual sorte, enfrenta-se a problemática voltada ao exercício do controle concreto de constitucionalidade dos atos normativos que dão suporte à conduta administrativa quando submetida ao controle externo pelos Tribunais de Contas.

Palavras-chave: Controle Externo. Tribunais de Contas. Administração Pública.

Sumário: Introdução – 1 Tribunais de Contas no Brasil – 2 Competências dos Tribunais de Contas – 3 Atos e decisões emanadas dos Tribunais de Contas – Considerações finais – Referências

Introdução

Desde a Idade Antiga a humanidade preocupa-se com o estabelecimento de limites aos atos de gestão do dinheiro público, de modo a vincular seu dispêndio ao atendimento dos interesses maiores da coletividade, orientando-o, dentre outros princípios, pela parcimônia e pela razoabilidade. No mesmo período histórico afluíram a necessidade de incumbir a algum órgão externo a estrutura do segmento estatal fiscalizado das prerrogativas controladora e fiscalizadora da gestão do erário. Surgia, assim, a ideia de controle externo dos atos da Administração Pública.

Três séculos antes da Era Cristã, na Grécia, encontram-se os primeiros ensaios de criação de órgão de controle sobre os atos das autoridades encarregadas da gestão do erário. A assembleia popular ateniense, denominada Eclésia, elegia dez

oficiais anualmente com a incumbência de tomar as contas dos diversos gestores do dinheiro público. Transcorridos dois milênios sem registros históricos de evolução, a ideia de incremento do controle externo foi retomada com a Revolução Francesa. Em 1789, na França, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu artigo 15, garantiu à sociedade o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

Ao longo da história, o intuito da boa administração do patrimônio e do tesouro públicos motivou a criação de mecanismo e de órgãos de controle externo que alternou períodos de evolução e de regresso quanto ao número de espécies e à complexidade das suas estruturas e de suas atribuições. De igual sorte, as mutações históricas deram-se de forma diferenciada em cada Estado soberano, motivadas pelas peculiaridades históricas, geográficas, econômicas, políticas e culturais de cada unidade, sem desprezar as influências supranacionais, a exemplo das duas grandes guerras mundiais.

Nos tempos atuais, o emprego de dinheiro público pelos agentes da administração das diversas unidades que compõem os Estados soberanos sofre pluralidade de controles externos. Dentre os atores estatais e extraestatais legitimados a efetuar o acompanhamento e a fiscalização da correta destinação do erário figuram a população, o Ministério Público, o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas. A gama de agentes com tais atribuições varia de um para outro Estado nacional. A amplitude das atribuições e a composição de cada qual dos agentes são diversas no tempo e no espaço. Muito embora o Brasil exercite sua soberania quanto à definição da própria estrutura estatal, não se pode desprezar nem as criações nem as experiências dos demais

Estados soberanos, especialmente das repúblicas europeias e estadunidense.

Dos diversos atores incumbidos do exercício do controle externo da estrutura estatal brasileira sobre os atos da Administração Pública, elegeu-se, para constituir objeto do presente trabalho científico, os Tribunais de Contas, expressamente contemplados pelo texto constitucional brasileiro e com suas competências elencadas pelo ordenamento positivo maior. Trata-se de órgãos estatais criados com a finalidade específica e a incumbência de exercitar o controle periódico da gestão pública à luz dos princípios contemplados pelos artigos 37, *caput*, e 70 da Constituição Federal.

O desenvolvimento do presente trabalho científico toma por base a análise de casos concretos, onde resta evidenciada a amplitude do exercício das atividades da Corte de Contas. De igual sorte, a jurisprudência, que também será objeto de análise no curso do presente trabalho, tem enfrentado a matéria de modo a fixar o grau de revisibilidade das decisões proferidas pelo órgão de controle externo e a participação do Tribunal de Contas da União no controle de constitucionalidade dos atos submetidos à sua apreciação. Os julgados, somados à doutrina especializada, combinados com a análise de situações concretas, constituem os norteadores do presente estudo.

O tema posto em debate tem sido pouco explorado pela doutrina, o que justifica o desenvolvimento do presente trabalho. As decisões proferidas pelas Cortes de Contas não costumam motivar insurgências por parte dos agentes passivos do controle externo. Via de regra, os administradores curvam-se aos apontamentos sem questioná-los, com o intuito de manter relação harmônica com o órgão fiscalizador. O exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas da União e dos Estados deve limitar-se às competências que lhes são conferidas pelo ordenamento constitucional.

A abordagem do tema referido busca enfrentar a problemática acerca da atuação do órgão fiscalizador com o propósito de identificar o grau de definitividade das decisões proferidas pelo já referido órgão de controle externo dos atos da administração estatal. A propósito, qual a natureza dos Tribunais de Contas? Qual Poder Estatal eles integram? Quais de suas decisões têm natureza jurisdicional? Como eles podem participar do controle de constitucionalidade? Referidas indagações serão respondidas ao longo deste trabalho.

Uma vez que os Municípios, por expressa determinação constitucional, integram a federação brasileira, incumbe-lhes a adoção dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal. A simetria constitucional, necessária à abordagem do controle

externo de contas públicas, impõe a análise histórica e das competências do Tribunal de Contas da União, preliminarmente ao enfrentamento da matéria voltada aos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios em sua atuação direcionada ao controle sobre os atos das administrações municipais.

1 Tribunais de Contas no Brasil

1.1 Surgimento dos Tribunais de Contas no Brasil

A Constituição Imperial de 1824 passou ao largo de contemplar em seu texto a previsão de órgão de controle externo das contas públicas. Dos seus 67 anos de vigência, os 36 primeiros foram caracterizados pela inexistência de órgão estatal específico para o exame e para a apreciação das contas e da gestão patrimonial públicas.

Embora ausente do texto da primeira Constituição brasileira, no período imperial houve ensaio de criação de Tribunais de Contas. Em 1860 foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitâneas e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro. Tais informações estão publicadas no sítio eletrônico da Receita Federal,¹ de onde se extrai o trecho seguinte:

Também denominada Junta da Administração e Arrecadação da Real Fazenda, começaram a ser criadas na década que medeou entre 1760 e 1770, como uma consequência direta do estabelecimento do Erário Régio em Portugal, ocorrido em 1761. [...] As atribuições das Juntas eram: a licitação dos contratos para a Arrecadação dos impostos, o julgamento de processos e recursos fiscais, a realização das despesas, a escrituração da receita e despesa, a tomada de contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos, e a administração do patrimônio da coroa.

O Tribunal de Contas da União foi criado pelo Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, poucos dias antes de a República Brasileira completar seu primeiro aniversário. No ano seguinte, com a promulgação da Constituição de 1891, referido órgão adquiriu *status* constitucional.

Nos Estados-Membros, os Tribunais de Contas surgem na vigência da primeira Constituição Republicana, de 1891. A criação do primeiro Tribunal Estadual de Contas deu-se em 1915, na Bahia, pela Lei Estadual nº 1.120, de 21.08.1915. Ainda na vigência da referida ordem constitucional, foi criado o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pelo Decreto-Lei Estadual nº 16.690, de 1921.

No primeiro período republicano foram criados apenas os dois Tribunais Estaduais de Contas já

¹ Cf. JUNTAS DA REAL FAZENDA. *Memória Receita Federal*.

referidos. Na vigência da Constituição de 1934, foram criados outros três, nos Estados de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e do Ceará, todos em 1935. Os demais Tribunais de Contas dos Estados surgiram na vigência das constituições posteriores, o que evidencia a gradual e continuada implantação dos órgãos de controle externo das contas dos gestores públicos.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal foi criado em 13.04.1960, pela Lei Federal nº 3.751, ao abrigo da então vigente Constituição de 1946. Sua instalação concorreu no mesmo ano, em 15 de setembro.

Nos Municípios brasileiros surgiram duas distintas espécies de órgãos de controle externo, os Tribunais de Contas dos Municípios e os Tribunais Municipais de Contas. A primeira espécie faz-se presente nos Estados de Goiás, Pará, Ceará e Bahia.² É dotada das competências de controle externo em relação a diversos Municípios de cada Estado e foi criada por leis estaduais. A segunda existe apenas em São Paulo e no Rio de Janeiro³ e limita sua atuação nas capitais dos referidos Estados, tendo sido criada por leis municipais. Referidas espécies de Cortes de Contas foram preservadas pela atual Carta Constitucional, onde já existentes na data de sua promulgação, vedando-se a criação de outras.⁴

Afora as exceções referidas, nas demais Unidades da Federação os Tribunais de Contas dos Estados acumulam as competências de controle externo em relação aos atos dos governos estaduais e municipais. Situação peculiar foi constatada no Município de Porto Alegre, onde já houve Tribunal de Contas Municipal. Ele foi criado pela Lei Municipal nº 2.020, de 05.12.1959. Era composto de cinco membros, nomeados pelo Prefeito Municipal, com a aprovação prévia da Câmara Municipal. Foi extinto pelo art. 191 da Constituição de 1969.⁵

1.2 Tribunais de Contas nas constituições anteriores à atual ordem constitucional

Como já referido, o Tribunal de Contas da União (TCU) foi constitucionalizado em 1891, eis

que a Carta Imperial nada dispunha a respeito. A Constituição em comento dedicou seu art. 89 para dispor acerca do Tribunal de Contas. A partir de então, manteve-se presente no ordenamento soberano do Brasil em todas as Constituições posteriores. Porém, suas competências e sua previsão na estrutura estatal receberam distinto tratamento nos diversos períodos de nossa história republicana.

Na primeira Carta Constitucional em que figurou a Corte de Contas, ela figurou apartada da estrutura dos três Poderes Estatais. O art. 89⁶ da Constituição de 1891 tratou do Tribunal de Contas nas Disposições Gerais, sem estabelecer qualquer vínculo com os Poderes de Estado, apesar da ingerência do Executivo e do Legislativo na escolha de seus membros, que se manteve nas Constituições posteriores, como será visto adiante. A previsão constitucional foi demasiado genérica, uma vez que não definiu suas atribuições. Limitou-se a conferir-lhe a incumbência de liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso.

A Constituição de 1934 dedicou seus artigos 99 a 102 para dispor acerca da matéria. Tratou do Tribunal de Contas da União em capítulo apartado da estrutura dos três Poderes Estatais, ou seja, na Seção II do Capítulo VI, classificando-o como órgão de cooperação nas atividades governamentais, a par do Ministério Público. Suas atribuições foram sensivelmente ampliadas, de modo a conferir-lhe, dentre outras, a competência de efetuar o registro prévio de qualquer ato da Administração Pública que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional (art. 101, §1º, Constituição de 1934).

A Constituição de 1937, resultante do golpe de Estado do mesmo ano, com a implantação do Estado Novo, de orientação ditatorial, dedicou apenas o seu art. 114 para dispor acerca do Tribunal de Contas. Foram reduzidas as atribuições da Corte de Contas que lhe haviam sido conferidas pela Carta de 1934. A propósito, foram-lhe suprimidas a competência fiscalizadora e a prerrogativa de elaboração de seu regimento interno. Tais atribuições migraram para o Executivo, evidenciando a centralização de competências neste Poder Estatal a partir de então. Distintamente de sua posição apartada dos Poderes de Estado, contemplado pelas constitucionais anteriores, a figura do Tribunal de Contas foi inserida topograficamente no capítulo dedicado ao Poder Judiciário.

² Os Tribunais de Contas dos Municípios foram criados em distintos períodos nos quatro Estados. Em Goiás, foi criado pela Constituição Estadual de 1947. No Pará, foi criado pela Constituição Estadual de 1947. No Ceará foi criado pela Lei Estadual nº 2.343, de 24.06.1954. Na Bahia, foi criado pela Lei Estadual nº 2.838, de 17.09.1970.

³ O Tribunal de Contas do Município de São Paulo foi criado pela Lei Municipal nº 7.213, de 20.11.1968. O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro foi criado pela Lei Municipal nº 183, de 23.10.1980.

⁴ O §1º do art. 31 da Constituição Federal manteve os Conselhos e os Tribunais de Contas onde existentes e o §4º do mesmo artigo vedou a criação de outros.

⁵ “Art. 191. Continuará em funcionamento apenas o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, salvo deliberação em contrário da respectiva Câmara, sendo declarados extintos todos os outros tribunais de contas municipais”.

⁶ “Art. 89. É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença”.

A Constituição de 1946, classificada pelos historiadores, pelos juristas e pelos cientistas políticos como democrática, dedicou seus artigos 76 e 77 para dispor acerca do controle externo da Administração Pública, inserindo o TCU junto ao Poder Legislativo. As atribuições do órgão de controle externo foram novamente ampliadas, de modo a devolver-lhe a competência fiscalizadora. Agregou outra que até então não lhe havia sido atribuída pela ordem constitucional de nosso Estado Nacional. Trata-se da prerrogativa de julgar a legalidade das aposentadorias, das reformas e das pensões.

A Constituição de 1967 dedicou seus artigos 71 a 73 ao controle externo dos atos da Administração Pública, inserindo o Tribunal de Contas no capítulo destinado ao Poder Legislativo. Não houve substancial alteração de sua estrutura e de suas competências se comparadas às previstas na Constituição de 1946.

A Constituição de 1969,⁷ por sua vez, dedicou os artigos 70 a 71 para disporem acerca da matéria. Manteve a inserção do Tribunal de Contas no capítulo do Poder Legislativo. Suas competências, composição e inserção na estrutura estatal brasileira permaneceram inalteradas em relação às ordens constitucionais de 1946 e de 1967.

Todas as cartas constitucionais republicanas antes referidas, invariavelmente, ao disporem acerca da escolha dos membros do Tribunal de Contas da União, atribuíram tal prerrogativa ao Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal. A mudança da seleção de seus membros deu-se apenas com a Constituição de 1988, como será tratado no item seguinte.

1.3 Tribunais de Contas na Constituição de 1988

A Constituição de 1988, em razão das expressivas alterações que introduziu em relação ao controle externo dos atos da Administração Pública, merece tratamento específico. É digna de atenção especial não apenas por se tratar da ordem constitucional vigente, mas, principalmente, pelo expressivo impacto que provocou na tradicional estrutura do órgão estatal em comento.

Uma das importantes evoluções deu-se em relação à escolha dos membros do Tribunal de Contas da União. À exceção de todos os ordenamentos republicanos anteriores,⁸ a Constituição de 1988

atribuiu ao Congresso Nacional a escolha de dois terços dos membros do TCU (art. 73, §2º, CF/88) e reservou um terço para o Presidente da República com aprovação do Senado Federal.

A nova forma de composição, expressamente contemplada pelo §2º do art. 73⁹ da Constituição Federal, evidencia a redução da ingerência do Poder Executivo na escolha dos membros do Tribunal de Contas. Ao que o Presidente da República deixou de participar da escolha da maioria dos membros, o Legislativo não apenas absorveu tal competência como a diluiu internamente. Significa afirmar que ela migrou do âmbito do Senado para um colegiado legislativo mais amplo, o Congresso Nacional, do qual também participa a Câmara dos Deputados. Outra redução de poderes do Chefe do Executivo ocorreu em relação ao terço de sua competência, eis que a escolha está constitucionalmente limitada a auditores e a membros do Ministério Público especializado.

Ainda em relação à composição, a atual ordem constitucional inaugurou a exigência de critérios voltados à maturidade, à idoneidade, à reputação, aos conhecimentos específicos e ao tempo de exercício de atividade profissional. A exigência de atendimento a todos os requisitos estabelecidos pelo art. 73 fortalece a característica técnica na composição das Cortes de Contas da União e dos Estados.

Outra marcante característica da atual Constituição foi a expressa contemplação, em seu texto, dos já existentes Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, assim como a manutenção dos Tribunais de Contas dos Municípios, onde existentes, vedando a criação de outros (art. 31, §§1º e 4º, CF/88). Anteriormente a 05 de outubro de 1988, precárias eram as previsões constitucionais das Cortes Estaduais de Contas. Elas só passaram a figurar expressamente no texto do ordenamento maior a partir da Carta de 1969, que as mencionou em seu art. 16.

Anteriormente à apresentação do elenco das novas competências atribuídas às Cortes de Contas, imprescindível considerar que a ampliação não se caracterizou apenas pelo aumento numérico das atribuições. A nova Carta Constitucional ampliou o aspecto da fiscalização para além da legalidade, de modo a inaugurar a análise dos atos

⁷ Embora tenha recebido a denominação e numeração de Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, dado o seu conteúdo, adotamos a sua classificação como Constituição de 1969.

⁸ Os ordenamentos republicanos anteriores, sem exceção, estabeleceram que os membros do TCU seriam escolhidos pelo Presidente da República, com a aprovação do Congresso Nacional.

⁹ “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. [...] §2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; II - dois terços pelo Congresso Nacional”.

da Administração Pública à luz dos princípios da legitimidade e da economicidade, expressamente previstos no *caput* de seu art. 70. Significa afirmar que não basta a prévia existência de lei a dar suporte à despesa pública, é necessária a vinculação do dispêndio aos anseios dos cidadãos, assim como a otimização dos resultados a serem perseguidos.

Em relação às competências, a atual Constituição as elencou nos onze incisos de seu art. 71. Da análise comparativa com o disposto nas Constituições anteriores constatou-se que foram ampliados os poderes da Corte de Conta, de modo a contemplar:

- a) o julgamento das contas dos que derem causa a perda, extravio ou irregularidades que causem prejuízos ao erário público;
- b) a realização de comissões técnicas ou de inquérito;
- c) a fiscalização de contas das empresas supranacionais que tenham patrimônio da União;
- d) o dever de prestar as informações solicitadas pelo Congresso sobre a fiscalização, as auditorias e as inspeções; e
- e) a aplicação de sanções em caso de ilegalidade de despesas.

Todas as demais competências referidas no art. 71 da Carta Magna já haviam sido constitucionalizadas em distintos períodos de nossa história republicana. A tal informação agrega-se que não se identificou a supressão de quaisquer das competências já contempladas pelo ordenamento constitucional anterior. A Constituição de 1988, ao dispor sobre as atribuições dos Tribunais de Contas, só as ampliou.

No que pesem todas as ampliações de competências, as alterações mais impactantes produzidas pela atual ordem constitucional deram-se em relação à escolha dos integrantes do TCU. O Poder Executivo teve reduzida sua ingerência na escolha dos membros, em similar proporção à sua ampliação pelo Legislativo. Todavia, internamente a este Poder Estatal, houve significativas alterações, uma vez que a prerrogativa transferiu-se do Senado para o Congresso Nacional, que é composto pela união das duas Câmaras Legislativas. Inaugurou-se, a partir de então, a participação da Câmara dos Deputados no processo de escolha.

1.4 Natureza dos Tribunais de Contas e inserção na estrutura estatal brasileira

A tradicional denominação do órgão de controle externo confere a inicial impressão de que ele esteja inserido na estrutura do Poder Judiciário, eis que os demais órgãos colegiados deste Poder

Estatal recebem a denominação de tribunais. Assim ocorre em relação aos cinco tribunais superiores,¹⁰ aos tribunais regionais¹¹ e aos tribunais de justiça dos Estados. Referida impressão resta fortalecida pela sua competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros da administração direta e indireta. Além de que, na Constituição de 1937, o TCU encontrava-se previsto no capítulo do Poder Judiciário.

Em que pese a denominação de tribunal e a competência julgadora, análise mais acurada da matéria induz à conclusão da desvinculação do Poder Judiciário. Imprescindível referir que nem todos os tribunais integram o referido Poder Estatal. Exemplos apropriados são os tribunais de justiça desportiva, de natureza administrativa, com expressa previsão no art. 117 da Constituição Federal. Podemos citar, ainda, os tribunais administrativos de recursos tributários, a exemplo daquele que pertence à estrutura do Poder Executivo do Município de Porto Alegre.¹²

Outro equívoco reiteradamente constatado reside em classificá-lo como órgão auxiliar do Legislativo. Tal classificação decorre não só da expressa redação do art. 71, *caput*, da Constituição Federal, que determina que o controle externo será exercido com *auxílio* do Tribunal de Contas da União, como também de sua posição topográfica no texto constitucional, como será visto a seguir. Ora, a incumbência de prestar auxílio ao Legislativo não o subordina àquele Poder Estatal.

Outra consistente razão a induzir o enquadramento do órgão de controle externo como integrante da estrutura do Poder Legislativo encontra-se assentada no art. 73, §2º, II, da Carta Soberana, que atribui ao Congresso Nacional a escolha de dois terços dos Membros, sem o crivo de qualquer outro Poder Estatal. Basta que atendam às exigências estabelecidas pelo §1º do referido artigo, ou seja, que observem: limites etários; idoneidade e reputação; notórios conhecimentos técnicos específicos; tempo de exercício ou de atividade profissional vinculada aos conhecimentos específicos. A ampla faculdade de escolha, pelo Congresso Nacional, de membros da Corte de Contas desvinculados de carreiras técnicas ou estatais evidencia a forte ingerência do Legislativo na sua composição.

Da topografia constitucional depreende-se mais uma indução a erro quanto ao enquadramento

¹⁰ Os cinco tribunais superiores são Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal Militar.

¹¹ Tribunais regionais são os Tribunais Regionais do Trabalho, os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais Regionais Eleitorais.

¹² Tribunal Administrativo de Recursos Tributários (TART), criado pela Lei Complementar Municipal nº 534, de 28.12.2005.

do Tribunal de Contas na estrutura dos Poderes Estatais brasileiros. A Constituição dedicou o Título IV, que compreende os artigos 44 a 135, para dispor acerca da organização dos Poderes. Referido título subdivide-se em quatro capítulos. Os três primeiros são dedicados respectivamente aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O quarto capítulo dispõe sobre as funções essenciais à Justiça. O Capítulo I, intitulado “Do Poder Legislativo”, compreende nove seções, sendo que a última da ordem sequencial recebeu o título “Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária”, onde estão previstas a formação, a composição, as atribuições do órgão de controle externo e os demais elementos relacionados aos Tribunais de Contas da União e dos Estados. Então, se a razão determinante fosse a topografia constitucional, as Cortes de Contas integrariam o Poder Legislativo.

A propósito, se o capítulo de localização no texto constitucional for considerado o elemento determinante da inserção dos diversos órgãos na estrutura dos Poderes Estatais, chega-se a outras conclusões errôneas. Toma-se como exemplo a advocacia pública que restou prevista em capítulo distinto daqueles dedicados aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Suas previsões encontram-se no Capítulo IV, do Título IV, a par do Ministério Público. Desnecessário tecer maiores considerações para evidenciar que a advocacia pública integra o Poder Executivo e participa do primeiro escalão deste, como determinado pelo art. 131 da Carta Constitucional.¹³ Como visto, o Poder Constituinte originário não adotou critério absolutamente topográfico para contemplar, na Carta Magna da República, os diversos órgãos estatais.

Constata-se que não é apenas a falta de conhecimentos jurídicos aprofundados que induz à errônea classificação do Tribunal de Contas como integrante da estrutura do Poder Legislativo. A própria sistematização da Carta Constitucional fornece elementos indutivos à classificação ora combatida.

A doutrina não poupa esforços no enfrentamento da matéria. Acerca da natureza do Tribunal de Contas, escreveu o Ex-Ministro Ivan Luz, do Tribunal de Contas da União:

“Suas funções” — referia-se ao Tribunal de Contas da União — são *próprias*, atribuídas pela Constituição. Equivocam-se os que dizem delegadas pelo Congresso Nacional. Não é ele “órgão auxiliar” do Poder Legislativo. Não integra a estrutura daquele Poder, impressão que a alguns deu a redação descuidada do art. 1º do Decreto Lei nº 199, de 1.967,

sua Lei Orgânica, lei e descuido que não poderiam excluir da posição que historicamente ocupa na organização constitucional dos Poderes — referia-se a então vigente Lei Orgânica. Sem ser um deles está *entre eles*, como o quis Rui, a nenhum submisso.

É órgão que, na forma do §1º do art. 70 da Lei maior, auxilia o Congresso Nacional a exercer o Controle Externo, a seu cargo; é órgão autônomo que auxilia, sem ser *órgão auxiliar*, expressão que induz a uma inexistente subordinação hierárquica a *latere* do Congresso, inteiramente desavinda com as altas funções de julgar as contas dos Poderes da União dentre elas, obviamente, as do próprio Congresso.¹⁴ (grifos nossos)

No mesmo sentido os ensinamentos do Ex-Ministro Carlos Ayres Brito. Veja-se:

[...] o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, *litteris*: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Logo, o parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada.¹⁵

Dadas as peculiaridades já referidas, as Cortes de Contas no Brasil caracterizam-se como tribunais *sui generis*, externos à estrutura dos três Poderes Estatais, com características próprias e dotados de competências diversas, dentre as quais figura a de julgar as contas dos gestores do erário público. A amplitude da competência de “julgar”, se dotada ou não de caráter jurisdicional, será objeto de outro título da presente dissertação.

Em que pesem todas as referências deste título voltarem-se ao Tribunal de Contas da União, seja em relação ao seu enquadramento na estrutura estatal, seja quanto à sua natureza, idêntica classificação estende-se aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, onde existentes. Não poderia ser diferente num Estado Federativo como o Brasileiro, que nos artigos 25 e 75, dentre outros dispositivos constitucionais, vincula a simetria das Constituições Estaduais com a Federal.

Por fim, imprescindível registrar que os Tribunais de Contas são órgãos desprovidos de personalidade jurídica e de capacidade processual. Quem

¹³ O art. 131 da Constituição, que está fora do capítulo do Poder Executivo, vincula expressamente a Advocacia-Geral da União ao referido poder estatal.

¹⁴ LUZ. Competência do Tribunal de Contas da União e limitações da lei ordinária. *Revista do Tribunal de Contas da União*, p. 15.

¹⁵ BRITTO. O regime constitucional dos tribunais de contas. *Revista Diálogo Jurídico*.

os representa em juízo são os entes da federação da esfera a que pertencem. A título exemplificativo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul não goza de legitimidade para figurar como autor ou como réu de ação judicial, quem o representa em juízo é o Estado do Rio Grande do Sul. De igual sorte, quem representa em juízo o Tribunal de Contas do Município de São Paulo é o ente municipal da capital paulista.

2 Competências dos Tribunais de Contas

2.1 Emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo

Nas três esferas da federação brasileira incumbe aos Tribunais de Contas a emissão de parecer prévio acerca das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. Em relação à gestão da Presidência da República, o parecer é emitido pelo Tribunal de Contas da União (art. 71, I, CF/88) e o julgamento das contas dá-se pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, CF/88). Em relação às esferas estadual e municipal, a emissão de parecer prévio compete ao Tribunal de Contas do Estado ou dos Municípios, onde existentes, e a gestão do erário é julgada pela Casa Legislativa do respectivo ente federado.

Voltando olhos para a esfera municipal, encontra-se expressa no texto constitucional a competência do Tribunal de Contas do Estado para o auxílio do controle externo das gestões de bens e do erário local, inclusive para a emissão do parecer prévio. É o que consta no art. 31 da Constituição, que preserva inalterada a redação que lhe conferiu o Congresso Constituinte em 1988. A exceção encontra-se no §1º do citado dispositivo constitucional, que atribuiu tais competências aos Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. Já o §4º do citado artigo veda a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.¹⁶

Tecidas as breves considerações acerca da competência para emissão de parecer prévio das contas municipais, cabe adentrar no mérito de seu significado. A emissão de parecer prévio não se confunde com julgamento, eis que este compete ao Poder Legislativo de cada qual dos Entes da Federação. Todavia, não se trata de parecer meramente opinativo, pois prevalece, salvo expressa decisão em contrário da Casa Legislativa, por quórum

qualificado. No caso dos Municípios, o parecer prévio do Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.¹⁷

2.2 Julgamento de contas

Inconfundível com a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a competência para julgamento, prevista no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, não está sujeita à reapreciação pelo Poder Legislativo. Trata-se de processo que integraliza seu ciclo no âmbito do Tribunal de Contas, sem a participação de qualquer outro Poder ou órgão estatal. As manifestações dos Tribunais de Contas são dotadas de conteúdo decisório, não apenas de caráter opinativo, que é típico da emissão do parecer prévio voltado às contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Esta é a mais controvertida das competências constitucionalmente atribuídas às Cortes de Contas, especialmente no que tange ao polêmico caráter jurisdicional das decisões que aprovam ou que rejeitam a gestão do erário. A utilização, pelo art. 71, II, da Constituição Federal, do vocábulo “julgar”, motivou acalorado debate jurídico acerca do possível conteúdo jurisdicional da apreciação das contas dos gestores públicos, especialmente porque nossa Carta Constitucional contemplou, em seu art. 5º, XXXV, a unicidade da jurisdição ao estabelecer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. É o que registra a doutrina de Fábio Barbosa:

Por princípio da Unicidade da jurisdição ou princípio da ubiquidade judicial, entende-se que nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direitos ficará fora do âmbito de análise do Poder judiciário (art. 5º, XXXV, da CF/88). Diante de tal princípio, questiona-se se a competência dos Tribunais de Contas (art. 71, II, da CF/88) seria uma exceção a tal regra.

Pode-se afirmar que antes da Constituição federal de 1988, a doutrina era unânime em admitir que tal competência das Cortes de Contas era exercício da jurisdição. Somente após a promulgação de nossa atual Carta magna é que essa grande celeuma se instalou.¹⁸

Por ora, o relevante é registrar que somente em relação ao Chefe do Poder Executivo das três esferas estatais os Tribunais de Contas emitem parecer e os submetem à apreciação do Legislativo. Em relação a todos os demais gestores públicos,

¹⁶ No Brasil só existem quatro tribunais de contas dos Municípios, nos Estados de Ceará, Bahia, Goiás e Pará, todos supramunicipais e dotados de competências em relação a diversos entes federados locais. Além deles, existem dois tribunais municipais de contas, dotados das competências de controle externo limitadas aos Municípios de Rio de Janeiro e de São Paulo.

¹⁷ Quórum expressamente previsto no art. 31, §2º, da Constituição Federal.

¹⁸ Cf. BARBOSA. Os limites do controle judicial das decisões dos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas da Paraíba*, p. 141-165.

a incumbência constitucional do órgão de controle externo consiste em julgar as contas. O caráter jurisdicional, ou não, do julgamento de contas será objeto de análise mais acurada em outro item deste artigo.

2.3 Registro de atos

Consoante expressa previsão assentada no inciso III do art. 71 da Carta Constitucional, incumbe ao Tribunal de Contas apreciar, para fins de registro, atos de admissão pessoal, bem como a concessão de aposentadorias, de reformas e de pensões. Trata-se de atos administrativos classificados como complexos, eis que expedidos por pessoas jurídicas das administrações direta e indireta, cuja perfectibilização depende de manifestação técnica da Corte de Contas. Não há hierarquia, nem manifestações principal e acessória, na edição do ato administrativo, eis que dois órgãos participam da formação de ato único.

A manifestação do Tribunal de Contas é dotada de conteúdo decisório.¹⁹ Tanto assim que poderá motivar a interposição de recursos administrativos a serem apreciados por ela ou por outra instância do mesmo órgão de controle externo. Trata-se de típica espécie de processo administrativo, sujeito ao reexame pelo Poder Judiciário.

A negativa de registro de atos de admissão ou de inativação de servidores, pelo Tribunal de Contas, motiva reiteradas insurgências dos interessados perante o Judiciário, que buscam a declaração judicial de legalidade do ato e o consequente registro para que produza seus efeitos jurídicos. Quanto à espécie de exercício do controle externo em comento, imprescindível registrar que exaustiva pesquisa jurisprudencial não localizou qualquer julgado em que o Poder Judiciário deixasse de conhecer do pedido de apreciação da matéria por entender que as decisões das Cortes de Contas são dotadas de caráter jurisdicional. A propósito, a passividade revisional de tais decisões será objeto de análise mais acurada em título específico. Como será demonstrado no desenvolvimento do presente trabalho, não é nesta competência dos Tribunais de Contas que reside a polêmica acerca da definitividade das decisões proferidas pelos órgãos de controle externo de contas.

2.4 Inspeções, auditorias e fiscalização

Este tópico volta-se à análise das competências do TCU relacionadas nos incisos IV, V e VI do

¹⁹ Nem todas as decisões proferidas pelos Poderes ou órgãos do Estado, em processos regulares que assegurem o contraditório e a ampla defesa, são jurisdicionais. As decisões proferidas nos processos administrativos, embora orientadas por regras e princípios jurídicos, não se revestem de definitividade.

art. 71 da Constituição, aplicáveis, por simetria constitucional, aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios. O agrupamento foi norteado pela similaridade das atribuições de inspeção, de auditoria e de fiscalização, eis que desprovidas de poder decisório ou opinativo qualificado e caracterizadas pelo caráter investigativo voltado à gestão do erário e do patrimônio públicos. A amplitude do exercício fiscalizatório é assim abordada por Álvaro Pinto Rodrigues:

As modalidades de fiscalização constam do já mencionado art. 70 da CF/88, em que se identifica uma dualidade de controle, ou seja, o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas e o controle interno executado no âmbito de cada Poder. Nesse diapasão, essa fiscalização, retratada no dispositivo retrocitado, que busca, não só a execução orçamentária, mas também abarca todas as atividades financeiras e administrativas da organização governamental, pode ser nas modalidades contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que passa a abordar a seguir.²⁰

Especial atenção deve-se voltar aos Municípios, eis que a fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado caracteriza-se como moderador constitucional a um dos princípios da República Federativa Brasileira, garantidor da autonomia dos Entes da Federação. Trata-se da prerrogativa conferida pela Constituição para que órgão da esfera estadual audite, fiscalize e inspecione os atos de administração dos entes de outra esfera, a municipal. A propósito, os Municípios são dotados de competências e de prerrogativas próprias e desvinculados da obediência hierárquica das ordens emanadas das esferas de maior abrangência territorial.

Por força de expressa determinação contemplada pelo art. 70, *caput*, da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial vincula-se aos constitucionais princípios da legalidade, da legitimidade e da economicidade. Primeiramente, necessário destacar que o rol não foi exaustivo, eis que os demais princípios constitucionais, especialmente aqueles do art. 37, também vinculam a ação do administrador público e, se inobservados, implicam a invalidação dos atos, cumulada com a responsabilização tanto da autoridade administrativa como do beneficiário.

Todavia, o objetivo da referência aos parâmetros da fiscalização é outro. Trata-se de registrar a limitação da ação fiscalizadora, vinculando-a tão somente às regras e aos princípios contemplados

²⁰ Cf. RODRIGUES. *A atuação do Tribunal de Contas da União na gestão compartilhada da saúde: análise a partir do controle social.*

pelo Direito Pátrio. Em outras palavras, não integra o rol das competências atribuídas pela nossa ordem constitucional às Cortes de Contas a avaliação de conveniência acerca das políticas públicas eleitas pelo administrador público. Nas repúblicas democráticas, a exemplo da brasileira, o julgamento maior a que se submetem os integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo é a eleição, orientada pelo sufrágio universal. Sagra-se vencedora perante o povo a proposta que, ao menos em tese, melhor atende aos anseios dos eleitores, de modo a contemplar o princípio da legitimidade. Assim, o Poder Executivo goza da delegação popular para o estabelecimento de políticas públicas, via autoria de projetos de leis específicas e de leis orçamentárias.²¹ Então, se o programa de governo vencedor nas urnas escolher um ou outro plano de obras, de educação ou de saúde, é inadmissível, à luz da legitimidade, que o órgão de controle externo sugira a adoção de qualquer outra política governamental diversa daquela por entendê-la mais benéfica à população ou de maior eficiência na aplicação do dinheiro público. A avaliação de conveniência administrativa na escolha das políticas públicas compete ao gestor público, jamais ao Tribunal de Contas.

As competências dos órgãos de controle externo que constituem objeto deste subitem não são dotadas de caráter decisório. Consistem em levantar dados com vistas a subsidiar futura decisão colegiada. Afora tal característica, não menos importante é frisar que o exercício de tais atribuições compete aos agentes técnicos dos Tribunais de Contas, todos servidores do quadro efetivo. As outras competências, abordadas nos demais subitens deste trabalho, são exercidas pelos agentes políticos do controle externo, ou seja, pelos Ministros do TCU ou pelos Conselheiros dos Tribunais Estaduais ou Municipais de Contas, conforme o caso.

Dado o pacífico caráter não jurisdicional das atribuições em comento, quando verificado o abuso de autoridade no seu exercício, pode o gestor público valer-se de medidas judiciais para expurgar os excessos. Aliás, o desprovemento de caráter jurisdicional evidencia-se pela ausência de conteúdo decisório²² das inspeções, auditorias e fiscalizações.

2.5 Adoção de medidas corretivas e punitivas

Além de todas as competências dos órgãos de controle externo de contas já referidas nos subitens anteriores, figuram aquelas elencadas nos incisos VIII a XI do art. 71 da Constituição Federal. Trata-se de medidas de caráter corretivo, combinadas com a aplicação de punições. Tais competências foram agrupadas na presente análise em razão da similaridade.

Imprescindível registrar que as competências referidas nos incisos IX e X do art. 71 da atual Carta Constitucional constituem reprodução de dispositivos das Constituições de 1967 e de 1969. A inovação da atual Constituição deu-se pela introdução da competência de aplicar sanções,²³ em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas.

A doutrina direciona pouca atenção às competências do órgão de controle externo voltadas à efetivação de suas decisões. Acerca da amplitude das atribuições em comento, Marilúcia Rodrigues escreveu:

Cabe, aqui, aparar uma aresta no que concerne à competência para a emissão de parecer prévio sobre as contas do chefe do Executivo e para a sustação dos contratos. Ambas são exercidas em cooperação como o Legislativo. [...] A segunda é de incumbência do Legislativo, ressalvada a hipótese supletiva do §2º do art. 71 da carta Magna.

Quanto às demais atribuições, o Tribunal as exerce por si, não em “auxílio” do Parlamento. Por isso, gozam da prerrogativa de auto-executoriedade.

Embora não conste de modo expresso na Constituição, a doutrina e a jurisprudência dominante reconhecem, com base na teoria dos poderes implícitos, que o Tribunal de Contas pode assegurar a efetividade das suas deliberações, em hipóteses comprovadas de situações de lesividade, atual ou iminente, por meio da adoção de medidas cautelares.²⁴

Dentre as competências da Corte de Contas em comento, a imposição de multa é digna de tratamento peculiar. Em razão do disposto no §3º do art. 71 da Constituição, “as decisões do tribunal que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. No que pese originar-se de decisão proferida por Corte de Contas, a execução do título dá-se perante o Poder Judiciário, exclusivamente legitimado para tanto. Após a imputação do débito ou da multa, a certidão deve ser enviada à procuradoria da fazenda pública do respectivo ente estatal para a propositura de ação executiva.

²¹ Para efeitos deste trabalho, leis orçamentárias são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, todas submetidas à aprovação dos parlamentares eleitos pelo povo.

²² A polêmica doutrinária e jurisprudencial acerca do caráter jurisdicional limita-se às demais competências dos Tribunais de Contas, as quais são dotadas de conteúdo decisório. As decisões têm recebido distintos tratamentos pelas diversas fontes do Direito, eis que em relação a algumas o próprio texto constitucional utiliza a palavra “apreciar” e para outras o vocábulo “julgar”.

²³ Competência contemplada no inciso VIII do art. 71 da CF/88.

²⁴ RODRIGUES. *A vinculatividade das decisões do Tribunal de Contas à luz do princípio da jurisdição una*, p. 21.

Excepcionalmente, na inércia da procuradoria da fazenda pública, o Poder Judiciário admite a propositura da ação executiva pelo Ministério Público. É o que evidencia o acórdão do REsp nº 1.119.377/SP,²⁵ que veio a consolidar inclinação jurisprudencial já manifestada em diversos precedentes do Superior Tribunal de Justiça.

A natureza administrativa das decisões proferidas e das medidas adotadas pelas Cortes de Contas, no exercício das competências em comento, as sujeita à revisão judicial. Como se verá adiante, a polêmica acerca do possível caráter jurisdicional volta-se a outra competência do órgão de controle externo de contas, ou seja, às decisões classificadas como julgamentos. Assim, não se verificam óbices a que o gestor público se valha de medidas judiciais para expurgar os eventuais excessos decorrentes do exercício das competências neste item referidas.

3 Atos e decisões emanadas dos Tribunais de Contas

3.1 Poder jurisdicional no Estado brasileiro

Primeiramente faz-se necessário discorrer acerca do significado de jurisdição. O vocábulo origina-se das palavras latinas *juris*, que significa direito, e *dictionis*, que é a ação de dizer. Então, se tomado apenas o significado linguístico, a palavra jurisdição seria traduzida como “a ação de dizer o direito”.

A identificação da origem linguística do vocábulo jurisdição não fornece quaisquer informações úteis à atividade laboral do operador do direito. Incontáveis são as dúvidas que surgem a partir da definição, eis que a atividade de dizer o direito encontra-se difusa não apenas nos três Poderes Estatais como nas instituições paraestatais e nas associações extraestatais. A propósito, quando o administrador público competente profere decisão em processo administrativo, ele diz o direito aplicável à espécie em apreço. De igual sorte, um árbitro de futebol, ao tomar decisões no curso da competição desportiva, determina a aplicação do direito ao caso concreto. O faz, em regra, sem o exercício do contraditório e da ampla defesa. As associações de direito privado também dizem o que entendem ser o direito quando apreciam pedidos e na tomada de decisões punitivas em relação a seus associados.

²⁵ STJ. REsp nº 1.119.377/SP, 1ª Seção. Rel. Min. Humberto Martins. Julg. 26.08.2009. DJe, 04 set. 2009. Referida decisão consolidou os precedentes: REsp nº 922/MG, Rel. Min. Luiz Fux; REsp nº 966.031/MG, Rel. Min. Francisco Falcão; REsp nº 678.969/PB, Rel. Min. Luiz Fux; e REsp nº 149.832/MG, Rel. Min. José Delgado.

Como visto, identificar o significado de jurisdição pela sua origem linguística descaracterizaria o seu real significado. Acerca da aparência e da essência, veja-se a lição do filósofo inglês Karel Kosik:

Como a essência — ao contrário dos fenômenos — não se manifesta diretamente, e desde que o fundamento oculto das coisas deve ser descoberto mediante uma atividade peculiar, tem de existir a ciência e a filosofia. Se a aparência fenomênica e a essência das coisas coincidissem diretamente, a ciência e a filosofia seriam inúteis.²⁶

Constatada a necessidade de melhor conceituar a jurisdição, busca-se o significado jurídico do termo no Direito Processual Civil. Embora haja dissenso acerca do conceito, adota-se aquele do professor Fredie Didier Júnior:

A função jurisdicional tem por característica marcante produzir a última decisão sobre a situação concreta deduzida em juízo: aplica-se o Direito a essa situação, sem que se possa submeter essa decisão a controle de nenhum outro poder. A jurisdição somente é controlada pela própria jurisdição. A jurisdição, como se sabe, controla a função legislativa (controle de constitucionalidade e preenchimento de lacunas) e a função administrativa (controle dos atos administrativos), mas não é controlada por nenhum dos outros poderes. À jurisdição cabe dar a última palavra, a solução final do problema apresentado.²⁷

Jurisdição é concebida, pelo direito contemporâneo, não apenas como ação de dizer o direito. Trata-se da atividade intelectual de dizê-lo em instância final, sem submissão a controle externo de qualquer outro Poder Estatal, como bem ponderou o professor Didier. No mesmo sentido, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes escreveu:

Como *jurisdição* é o poder de dizer o direito, segue-se que não é todo direito dito que pode ser considerado como *jurisdição*, mas tão-só aquele que é declarado por quem detém tal poder. [...]

Todos podem, de fato, dizer o direito, mas existe aquele que o diz de modo definitivo e faz cessar as interpretações provisórias.²⁸

Jacoby Fernandes figura entre os defensores do caráter jurisdicional dos julgamentos proferidos pelos Tribunais de Contas ao sustentar a impossibilidade da revisão meritória pelo Judiciário. Em sua obra *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*, sustenta que a aplicação dos princípios

²⁶ KOSIK. *Dialética do concreto*, p. 16.

²⁷ DIDIER JÚNIOR. *Curso de direito processual civil*, v. 1, p. 73.

²⁸ JACOBY FERNANDES. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*, p. 120.

da jurisdição aos julgamentos de contas confere o caráter jurisdicional aos julgamentos proferidos pelas Cortes de Contas, imunizando-os da possibilidade de revisão judicial.

A jurisdição está direta e integralmente vinculada ao instituto da coisa julgada, que confere a imutabilidade da decisão e garante a aplicação prática ao princípio da segurança jurídica. Este é um dos grandes pilares do estado democrático de direito, onde a autoridade máxima deixa de ser o Chefe de Estado e passa a ser a Carta Constitucional, a quem todos, inclusive os agentes de governo e de Estado, devem obediência.

Superada a conceituação de jurisdição, pela adoção da doutrina de Direito Processual Civil, nos termos de trecho anteriormente transcrito, parte-se para o enfrentamento de outro problema, de relevante complexidade e de controvertidos posicionamentos: quais decisões emanadas dos Poderes ou de órgão do Estado Brasileiro são dotadas de poder jurisdicional? A resposta a este quesito é dotada de relevante importância e deve considerar necessariamente o disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que contempla o princípio da inafastabilidade da jurisdição ao determinar que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Todavia, em outros dispositivos, a própria Carta Constitucional atribui a competência de julgar determinadas situações a órgãos externos ao Poder Judiciário. Trata-se do art. 52, I e II, que atribui ao Senado Federal a competência para julgar as autoridades estatais nele referidas.²⁹

Outra hipótese encontra-se prevista no art. 71, II, da Constituição Federal, que confere ao Tribunal de Contas da União a competência de julgar contas de administradores e demais responsáveis pela gestão de bens e de dinheiro público.³⁰ Em seu art. 73, a Constituição estabelece que o TCU tem jurisdição em todo o território nacional. Veja-se:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o

Território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

Voltando atenção a dois Tribunais de Contas, o TCU e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), constata-se que as leis orgânicas de ambos utilizam o vocábulo jurisdição, repetindo o disposto no art. 73 da Constituição Federal. A Lei Federal nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU, estabelece: “Art. 4º O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência”.

A Lei Orgânica do TCE-RS ficou a cargo da Lei Estadual nº 11.424/2000. O texto do referido diploma legal, inspirado naquele da Lei Federal nº 8.443/1992, assim determinou: “Art. 1º O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, órgão de controle externo, com sede nesta Capital, tem jurisdição própria e privativa em todo o território estadual, na forma do artigo 34 desta Lei”.

Todavia, inadmissível o encerramento da análise jurídica fundado apenas na literalidade dos dispositivos transcritos. O exercício hermenêutico impõe a extrapolação da literalidade do texto positivo, de modo a considerar outros elementos interpretativos. O vocábulo “jurisdição”, que integra os textos dos três dispositivos transcritos neste subitem, não significa necessariamente que nosso ordenamento positivo tenha conferido às Cortes de Contas a competência para dizer o direito de modo definitivo. No contexto em que foi inserida no texto constitucional, assim como naquele das leis orgânicas, a palavra “jurisdição” pode ser traduzida como “competência territorial”.

À primeira vista, as aparentes antinomias da Constituição Federal suscitam dúvidas acerca da competência jurisdicional das Cortes de Contas. A conjugação do disposto no inciso XXXV do art. 5º, o qual contempla a inafastabilidade do Poder Judiciário, com o art. 71, que atribui às Cortes de Contas competência para julgar, e com o art. 73, referente à jurisdição do TCU, exige do intérprete constitucional exercício hermenêutico mais complexo que a mera comparação da literalidade contida nos textos dos referidos dispositivos. É o que se verá a seguir.

3.2 Julgamentos e decisões

A Constituição Federal utiliza o termo “julgar” apenas em relação à apreciação das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das administrações direta e indireta, incluídas as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio

²⁹ “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade”.

³⁰ “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”.

ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Assim o estabelece no inciso II de seu art. 71. As demais competências da Corte de Contas dotadas de caráter decisório revestem-se de outra roupagem constitucional e figuram como “apreciar”, “aplicar sanções” e “sustar”.

Para os defensores da imutabilidade das decisões proferidas pelas Cortes de Contas do Brasil, sua natureza jurisdicional está ínsita no vocábulo “julgar”, utilizado pelo texto constitucional. Cabe ponderar que o dispositivo constitucional que estabelece referida competência ainda preserva a redação que lhe conferiu o poder constituinte originário. A propósito, o inciso II do art. 71 nasceu do mesmo poder constituinte de que emanou o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição. Tal fundamento é suficiente para afastar quaisquer dúvidas acerca de eventual prevalência de um ou de outro em razão da originalidade.

Imprescindível registrar que os próprios defensores da definitividade das decisões emanadas dos Tribunais de Contas sustentam que apenas os julgamentos³¹ constituem exercício da jurisdição. Acerca da matéria, Jacoby Fernandes pondera:

Nem todas as funções que os Tribunais de Contas exercem podem ser classificadas como jurisdição. Sem dúvida, têm também função técnica de assessoramento, de mera fiscalização, de registro.

No elenco de competência, o rigor científico da terminologia empregada acentua a diferenciação, inclusive na finalidade de cada mister realizado. Para algumas tarefas, empregou-se o termo *apreciar*, em outras *fiscalizar*, em outras *realizar inspeção e auditoria* e, em apenas um caso, *julgar*. [...]

É forçoso reconhecer, portanto, que, no atual modelo, a competência para apreciar os demais atos da Administração Pública não pode prevalecer para além da esfera administrativa. Ainda que tenha força cogente, pela possibilidade de imposição de multa, ainda que possível determinar o afastamento do cargo da autoridade que está gerando lesão ao erário e sustar o ato, as pessoas atingidas podem recorrer ao Poder Judiciário, revendo as deliberações das Cortes de Contas e seus efeitos.³²

Ainda, de especial atenção é digna a amplitude do julgamento de contas atribuído pela Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Ele assim dispõe: “Art. 17. Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação plena ao responsável”.

Referido dispositivo legal há de ser analisado de forma integrada ao nosso ordenamento

soberano, composto de numerosos princípios e regras constitucionais. Eventual conclusão do caráter jurisdicional dos julgamentos das Cortes de Contas, combinada com a interpretação literal do art. 17 da Lei Orgânica do TCU, culminaria com a imunização do administrador público, que teve as contas aprovadas, da responsabilização dos atos decorrentes de sua gestão. Assim, as decisões emanadas de tribunal *sui generis*,³³ que não integra o Poder Judiciário, obstruiriam este Poder Estatal de responsabilizar o administrador pelos atos de gestão lesivos ao erário e ao patrimônio públicos em eventual ação proposta após a aprovação das contas. Tal conclusão seria insustentável à luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, eis que o julgamento das contas não é necessariamente precedido de análise minuciosa e finalística da aplicação de cada centavo do dinheiro público.

Data venia, a quitação plena a que se refere o art. 17 da Lei Orgânica do TCU, para não ignorar nosso ordenamento constitucional, somente é admissível se os julgamentos da Corte de Contas forem classificados como decisões administrativas e, por isso, sujeitos à revisão judicial. Trata-se de quitação plena tão somente para fins de esgotamento das instâncias que integram o Tribunal de Contas, desprovida de efeitos vinculantes em relação ao Poder Judiciário. Afinal, o instituto da coisa julgada, adotado do Direito Processual, depara-se com limites subjetivos e objetivos, limitando seus efeitos aos fatos apreciados pela decisão judicial. No caso do julgamento de contas, mesmo na inadmissível hipótese de classificá-la como jurisdicional, a quitação plena e a imutabilidade produziram efeitos apenas em relação às despesas e aos atos de gestão analisados à exaustão pela Corte de Contas.

3.3 Possibilidade de revisão judicial

As decisões e manifestações dos Tribunais de Contas da União e dos Estados são de distintas naturezas. Cabe analisar cada uma das espécies individualmente, de modo a elucidar o grau de definitividade. Oportuno transcrever ementa de acórdão emanado do Superior Tribunal de Justiça:

Aprovação das contas pelo Tribunal de Contas da União. Art. 21, inc. II, da Lei nº 8.429/92. Não vinculação frente ao Poder Judiciário. Possibilidade de impugnação via ação de improbidade administrativa. [...]. 1. O Controle exercido pelo Tribunal de Contas não é jurisdicional, por isso que não há qualquer vinculação da decisão proferida pelo órgão de controle e a possibilidade de ser o ato

³¹ Contemplados no inciso II do art. 71 da Constituição.

³² JACOBY FERNANDES. *Tribunais de contas do Brasil*: jurisdição e competência, p. 185-186.

³³ Natureza *sui generis* das Cortes de Contas, não integrante da estrutura dos três Poderes Estatais, já enfrentada no subtítulo 1.4.

impugnado em sede de ação de improbidade administrativa, sujeita ao controle do Poder Judiciário, consoante expressa previsão no art. 21, inc. II, da Lei nº 8.429/92. Precedentes: REsp 285305/DF, Primeira Turma, julgado em 20.11.2007, DJ 13.12.2007 p. 323; REsp 880662/MG, Segunda Turma, julgado em 15.02.2007, DJ 01.03.2007 p. 255; REsp 1038762/RJ, Segunda Turma, julgado em 18.08.2009, DJe 31.08.2009. 2. Deveras, a atividade do Tribunal de Contas da União denominada de Controle Externo, que auxilia o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial [...], é revestida de caráter opinativo, razão pela qual não vincula a atuação do sujeito ativo da ação civil de improbidade administrativa. [...] 6. A natureza do Tribunal de Contas de órgão de controle auxiliar do Poder Legislativo decorre de que sua atividade é meramente fiscalizadora e suas decisões têm caráter técnico-administrativo, não encerrando atividade judicante, o que resulta na impossibilidade de suas decisões produzirem coisa julgada e, por consequência, não vincula a atuação do Poder Judiciário, sendo passíveis de revisão por este Poder, máxime em face do Princípio da inafastabilidade do Controle Jurisdicional, à luz do art. 5º, inc. XXXVC, da CF/88. 7. [...] Além disso, como o Tribunal de Contas não faz parte do Poder Judiciário, as suas decisões não têm forma de coisa julgada, sendo sempre passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, com fundamento no artigo 5º, inciso XXV, da Constituição. (STJ. REsp nº 1.032.732/CE, 1ª Turma. Rel. Min. Luiz Fux. Julg. 19.11.2009. DJe, 03 dez. 2009)

A decisão cuja parte da ementa foi transcrita não é única. Numerosos outros acórdãos no mesmo sentido poderiam ser invocados, os quais emanaram tanto do Superior Tribunal de Justiça como de outros tribunais. Atente-se ao fato de que a própria ementa invoca diversos precedentes negativos da definitividade das decisões emanadas dos Tribunais de Contas.

Como já referido anteriormente, as manifestações dos Tribunais de Contas são de distintas naturezas, eis que às vezes julga,³⁴ às vezes emite pareceres, às vezes exercita atividades de auditoria e de fiscalização. Outras vezes, ainda, susta atos e aplica penalidades aos administradores públicos faltosos. Cada qual das espécies deve ser analisada individualmente, eis que dotadas de distintas naturezas e de variados graus de estabilidade.

A atribuição de registro de atos admissionais concessivos de benefícios previdenciários aos servidores não motiva maiores divergências. A revisão judicial de tais atos é aceita pelo Poder Judiciário sem maiores objeções. Ele reiteradamente tem

recebido e processado as ações revisionais de decisões proferidas pelas Cortes de Contas. Tomando como parâmetro os atos de negativa de registro de nomeações e aposentadoria pelo TCE-RS, o Poder Judiciário gaúcho não vacila sequer em relação à possibilidade de adentrar na análise meritória da decisão proferida pelo órgão de controle externo. O resgate histórico das ações que tramitaram na Procuradoria-Geral do Município identificou três demandas judiciais, propostas pelo Município de Porto Alegre, voltadas à declaração de legalidade e consequente registro, de atos de inativação de servidores, que haviam sido negadas pelo TCE-RS. As ações foram autuadas na Justiça Estadual do Rio Grande do Sul sob os números 1195660475 (Apelação Cível nº 597094978), 1195642226 (Apelação Cível nº 596245829) e 112506911 (Apelação Cível nº 70008511750). Veja-se o desfecho de cada qual delas, em grau de apelação, perante o TJRS:

Administrativo. Ação declaratória. Aposentadoria especial. Magistério público municipal. Validade dos atos de inativação. Inépcia da inicial rejeitada. Mesmo que os atos de aposentadorias dos professores não se apresentem nos termos do art. 40, III, B, da CF, porquanto acrescidos do tempo de serviço correspondentes às atividades estranhas ao “efetivo exercício do magistério”, devem eles ser validados em nome dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, afeitos à Administração Pública. Precedentes jurisprudenciais. Recurso voluntário improvido. Sentença confirmada, em reexame necessário. (TJRS. Apelação Cível nº 597094978, 3ª Câmara Cível. Rel. Des. Luiz Ari Azambuja Ramos. Julg. 20.08.1998)

Não foi distinta a postura do Judiciário do Rio Grande do Sul, que não vacilou em receber, determinar o processamento e adentrar no mérito de outra decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado. Veja-se o teor da ementa do acórdão da apelação:

Ação declaratória. Tem interesse legítimo o Município para buscar provimento no sentido de que lhe seja autorizada a convalidação do ato administrativo declarado irregular pelo Tribunal de Contas. Os princípios administrativos devem ser observados, considerada, no plano jurídico e no plano dos fatos, como objetivo fundamental a preservação do interesse público. No caso concreto, o interesse público está a recomendar a convalidação do ato administrativo, por atender os princípios da boa-fé, da segurança jurídica e a economicidade. Recurso desprovido. (TJRS. Apelação Cível nº 596245829, 3ª Câmara Cível. Rel. Des. Perciano de Castilhos Bertoluci. Julg. 04.06.1998)

Em outra ocasião, o mesmo Judiciário Estadual confirmou a possibilidade revisional das decisões

³⁴ Os julgamentos dos Tribunais de Contas são distintos dos julgamentos proferidos pelo Poder Judiciário, eis que o exercício da jurisdição é exclusivo deste, conforme anteriormente explanado.

proferidas pelas cortes de contas. Limitou-se, todavia, a considerar o Município parte ilegítima à defesa da legalidade de seus atos:

Ação declaratória. Município de Porto Alegre contra o Estado do Rio Grande do Sul. Atos do Tribunal de Contas do Estado. Registro de aposentadorias. Ilegitimidade ativa. Ato complexo ou composto. Função fiscalizatória. Competência auxiliar do TCE. O ente municipal não possui, em princípio, legitimidade ativa para questionar interpretação do Tribunal de Contas do Estado, que negou registro a atos de aposentadoria de servidores municipais. Tratando-se de ato complexo ou composto, a plena validade e eficácia dos atos de aposentadoria ocorre somente com seu respectivo registro pela Corte de Contas. Ademais, o TCE vinculado ao Poder Legislativo, detém competência constitucional para auxiliar na fiscalização das contas dos entes municipais, especialmente para fins de registro de aposentadoria, atuando com independência nesse mister. Não se mostra possível a submissão do órgão fiscalizador à interpretação pretendida pelo ente fiscalizado. A legitimidade para o questionamento da validade dos atos de aposentadoria é dos servidores municipais atingidos. Apelação desprovida. Sentença de improcedência mantida (TJRS. Apelação Cível nº 7000851.1750, 3ª Câmara Cível. Rel. Des. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino. Julg. 28.10.2004).

Afora as referidas ações propostas pelo Município de Porto Alegre, na Procuradoria Municipal aportaram numerosas ações individuais, propostas por servidores interessados, objetivando a declaração judicial de legalidade de atos cujos registros foram negados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Em todas as ações localizadas com referido pedido, o Judiciário gaúcho não vacilou em conhecê-las nem em adentrar na apreciação meritória, de modo a decidir se os atos de inativação eram legais ou não e, em consequência, se deveriam ser registrados. Tomemos como exemplo os processos judiciais, todos da comarca de Porto Alegre, cujas apelações, no Tribunal de Justiça Estado do Rio Grande do Sul, receberam os números: 70011574175, 70003023330, 70030880686, 70021519541, 70012262564, 70026121269, 70016633703 e 70039929955. Veja-se a ementa de acórdão de um deles:

Servidor público municipal. Proventos de aposentadoria. Incorporação de gratificação (GIA). Não homologação pelos tribunais de contas. Exercício das atividades indigitadas no art. 70 da Lei 6309/88. Comprovação. Não conhecimento da apelação do Estado na parte relativa aos juros moratórios por falta de interesse recursal. Servidora pública do Município de Porto Alegre, que, exercendo atribuições junto à Secretaria Municipal da Fazenda até a sua aposentadoria em 1978, teve incorporado

aos seus proventos a Gratificação de Incentivo à Arrecadação (GIA), a contar de 1989, instituída pelo art. 70 da Lei 6309/88. Embora aceita pelo Município de Porto Alegre, não foi homologada a incorporação da gratificação pelo Tribunal de Contas do Estado, sob o fundamento de que não restou comprovado o exercício das atividades exigidas para autorização da incorporação da gratificação, nos moldes do art. 70 da Lei 6309/88 e do art. 180 da Lei Complementar 133/85. Direito à incorporação da gratificação, por força da prova coligida nos autos que se revelou precisa para atestar as atividades exercidas pela servidora conforme exigido pela legislação municipal. [...] Apelação do Estado parcialmente conhecida e nessa parte desprovida. Apelação do Município desprovida. Sentença mantida (TJRS. Apelação Cível nº 70021519541, 3ª Câmara Cível. Rel. Des. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino. Julg. 24.01.2008).

Nenhum dos acórdãos de apelação emanados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, neste título referidos, foi reformado pelas instâncias judiciárias superiores. Apenas os acórdãos de números 59709478 e 5962245829, cujas ementas restaram transcritas, ensejaram a interposição de recurso extraordinário. Ambos esbarraram no atendimento de requisitos formais,³⁵ o que inviabilizou a apreciação meritória pelo Supremo Tribunal Federal.

Necessário ponderar que as distintas competências atribuídas às Cortes de Contas pelo art. 71 da Constituição Federal foram tratadas em incisos independentes e receberam variados atributos. Diversas competências são dotadas de conteúdo decisório, porém, somente em relação àquela referida no inciso II a Constituição utilizou o vocábulo “julgar”.³⁶ Eis a mais consistente das razões motivadoras de aceitabilidade revisional, pelo Judiciário, das decisões classificadas como julgamentos, se comparadas aos demais atos decisórios das Cortes de Contas.

3.4 Controle concreto de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas e a Súmula nº 347 do STF

Em título anterior foram elencadas as atribuições das Cortes de Contas, as quais vêm taxativamente enumeradas no texto constitucional. Todavia,

³⁵ Em face do acórdão de apelação nº 59709478, o Estado do Rio Grande do Sul interpôs recurso extraordinário cujo seguimento foi negado. Na sequência, manejou o Agravo de Instrumento em Recurso Extraordinário, que recebeu o nº 311.929, o qual não foi conhecido pelo Relator Min. Marco Aurélio Mello. A decisão foi proferida em 21.03.2001. O acórdão de apelação nº 596245829, por sua vez, recebeu o nº 318.406. A relatoria coube ao Min. Joaquim Barbosa e a decisão de não conhecimento foi proferida em 18.10.2010.

³⁶ No inciso III, o texto constitucional utiliza o vocábulo “apreciar”. No inciso VIII, refere à aplicação de sanções. No inciso X consta a prerrogativa de sustação de atos. Tais competências, dotadas de conteúdo decisório, não foram classificadas, pelo Poder Constituinte, como julgamentos.

importante desdobramento de uma delas é elucidado pela Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, dotada da seguinte redação: “347. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos do Poder Público”.

A referida Súmula do STF é anterior à atual Constituição Federal, quando a atribuição constitucional dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios era diversa. A propósito, a referida Súmula foi aprovada na sessão plenária de 13 de dezembro de 1963, na vigência da Constituição de 1946, quando nosso sistema jurídico contemplava apenas o controle concreto de constitucionalidade. O controle direto só foi introduzido no Brasil pela Emenda Constitucional nº 16, de 1965.

No contexto histórico em que a Súmula nº 347 foi editada pelo Supremo Tribunal Federal, nosso ordenamento contemplava tão somente o controle indireto de constitucionalidade. Era justificável, à época, conferir ao Tribunal de Contas a prerrogativa de negar a aplicação de lei em razão da inconstitucionalidade. Caso contrário, não haveria alternativas frente às leis inconstitucionais, eis que em 1963 o controle abstrato ainda não havia sido adotado pelo Brasil e as Cortes de Contas não podiam provocar o controle concreto de constitucionalidade perante o Judiciário. Só os interessados podiam fazê-lo, via ações judiciais subjetivas.

Dentre os doutrinadores pesquisados, que compõem a bibliografia do presente trabalho científico, localizaram-se apenas três que enfrentam a matéria. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes afirma:

Em consequência, como forma de sistematizar esse controle, dada a sua feição dinâmica, é o Ministério Público, por intermédio do Procurador-Geral competente para arguir perante o Plenário contra todo ato que tenha causado ofensa ao interesse da proteção e defesa do patrimônio público, devendo a Corte assim deliberar, em conformidade com as normas processuais, toda vez que se lhe oferecer arguição sobre inconstitucionalidade de lei, em matéria de sua competência, conforme dispõe o próprio Regimento Interno da Corte de Contas. [...]

Então a exegese que alhures tentam imprimir apegaria a ação do controle externo do tribunal, restringindo-a a exame *dos atos*, expressamente ignorando a apreciação *das leis* do poder público, conforme explicita na Súmula nº 347, que exprime a inteligência dos membros da mais alta Corte jurídica do país. [...]

É importante esclarecer que, ao arguir o Ministério Público a inconstitucionalidade da norma, não pretende, e nem pode pretender, ver *definitivamente* declarada a inconstitucionalidade. Pode, sim, apreciar a inconstitucionalidade (art. 97 da CF), no que se tem um juízo preliminar, *alterável apenas*

*mediante posicionamento contrário em definitivo do Supremo Tribunal Federal.*³⁷

No mesmo sentido, a obra conjunta de Afonso Gomes de Aguiar e Márcio Paiva de Aguiar. Eis um trecho de sua doutrina:

Uma questão a desafiar nossa atenção é a de saber se a exigência de quórum qualificado, constante do art. 97, da Constituição Federal, para a declaração de inconstitucionalidade, no âmbito dos tribunais judiciários, de leis ou atos normativos do Poder público, é extensível às Cortes de Contas.

Entendemos que a interpretação sistemática do texto constitucional nos leva, inevitavelmente, a uma resposta positiva. Já vimos que, por força do art. 96, I, “a”, combinado com o *caput* do art. 73, o Tribunal de Contas ao elaborar seu regimento interno, dispondo sobre a competência e o funcionamento de seus órgãos, deverá observar as normas de processo. A previsão do art. 97 é, sem dúvida, de natureza processual e não deve ser descuidada pelas Cortes de Contas, as quais, quando deixam de aplicar norma jurídica, no caso concreto, por julgá-la inconstitucional, deverão se manifestar pelo voto da maioria absoluta dos seus membros.³⁸

Sem questionar a atualidade da Súmula em comento, Roberto Rosas preocupa-se apenas em aplicá-la. Eis as suas palavras:

[...] Em face desses preceitos basilares, cabe à Corte de Contas o exame das exigências legais nos casos enunciados e em geral a ela submetidos, colocando o seu exame em confronto com a Constituição, não procedendo o argumento da privatividade da interpretação das leis pelo Poder judiciário. Se os atos submetidos ao Tribunal de Contas não estão conforme a Constituição logo são atos contra a lei, portanto inconstitucionais.³⁹

Vê-se que os doutrinadores que escrevem acerca do tema partem da premissa de que os Tribunais de Contas são dotados não só das competências que a Constituição lhes confere, como também daquela assentada na Súmula nº 347 do STF. Preocupam-se apenas com a forma de conferir efetividade ao controle de constitucionalidade pelas Cortes de Contas, sem questionar a atualidade da referida Súmula jurisprudencial e sua conformidade com a atual ordem constitucional.

Há sólidos motivos a embasar divergência em relação à posição adotada pelos citados doutrinadores. É possível construir alternativas para viabilizar

³⁷ JACOBY FERNANDES. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*, p. 234-236.

³⁸ AGUIAR; AGUIAR. *O tribunal de contas na ordem constitucional*, p. 111-112.

³⁹ ROSAS. *Direito sumular: comentários às súmulas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça*, p. 146.

o exercício do controle de constitucionalidade por parte das Cortes de Contas brasileiras, sem a negação da Súmula em comento e sem a invasão das competências exclusivas do Poder Judiciário.

A adoção, pelo Estado Brasileiro, de duplo sistema de controle de constitucionalidade, vincula a aplicação mínima da Súmula nº 347, de modo a limitar a sua eficácia às situações em que a inconstitucionalidade é flagrante, até que o Judiciário sobre ela decida. Não raras vezes, a harmonia do ato normativo com o ordenamento constitucional é controversada. Basta referir que reiteradas ações diretas de inconstitucionalidade são julgadas procedentes ou improcedentes por maioria de votos do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais de Justiça dos Estados, conforme o parâmetro. Às vezes as decisões são tomadas apenas pelo voto de desempate. A tais casos, que evidenciam controvérsia acerca da constitucionalidade da norma, inadmissível a aplicação da Súmula em comento, como se depreende da *ratio decidendi* de decisão proferida pelo Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul:

[...] E é por isso que darei provimento, porque a Súmula 347 diz que os Tribunais de Contas têm competência para apreciar, sim, constitucionalidade, leis e atos normativos que dão suporte aos atos administrativos que fiscalizam, que é o caso das admissões em concurso público, mas, para que o Tribunal de Contas faça isso, é preciso que esta inconstitucionalidade seja flagrante, seja escancarada, seja incontestável, seja daquele tipo que qualquer operador do direito se aperceba que ali há uma norma inconstitucional. Como são os casos de cargos em comissão para funções que não são adequadas a esse tipo de provimento. Então é por essa razão, por entender que a matéria é de aprofundado debate, porque não estamos perante uma inconstitucionalidade escancarada, que entendo que o Tribunal então deverá partir para o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos.⁴⁰

O voto transcrito motiva o aprofundamento dos estudos acerca da amplitude da Súmula em comento e de seu grau de harmonia com a atual ordem constitucional. Ora, os sistemas de controle de constitucionalidade e os legitimados tanto ao seu exercício como à sua provocação encontram-se exaustivamente contemplados no texto da Lei Maior. Não poderia ser diferente, pois se fosse

⁴⁰ Voto da Auditora Substituta de Conselheiro Rosane Heineck Schmitt, no Recurso de Embargos nº 007582-02.00/06-0, interposto pelo Município de Porto Alegre, que buscava o registro de atos de admissão de servidores fundado em lei municipal que estabelecia cotas aos afrodescendentes. O registro dos atos admissionais havia sido negado por Câmara do TCE-RS, por entender inconstitucional a lei das cotas raciais nos concursos públicos.

admitido que uma lei *stricto sensu*, ordinária ou complementar, dispusesse acerca da legitimação para o controle de constitucionalidade, a Constituição, que está no ápice da pirâmide normativa, restaria fragilizada com notório abalo de importante pilar do Estado de Direito, o princípio da segurança jurídica. A propósito, são as leis que devem obediência hierárquica à Constituição, jamais a lógica inversa.

Necessário registrar que em momento algum a Constituição Brasileira conferiu aos Tribunais de Contas a competência para efetuar o controle da constitucionalidade, seja concreta, seja abstratamente. O *caput* do art. 70 lhes atribuiu a competência para o exercício da fiscalização pautado pela legalidade, que, em sua concepção *lato sensu*, adquire a conotação de constitucionalidade.

No exemplo referido, o registro de atos admissionais de servidores municipais em razão das cotas destinadas a afro-brasileiros foi negado pela Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul por entender que os atos em apreço fundamentavam-se em lei municipal inconstitucional. Em face de tal decisão, o Município de Porto Alegre interpôs recurso de embargos provocando a apreciação da matéria pelo Pleno da referida Corte, o qual deu provimento ao apelo e registrou os atos admissionais.

Não se tratava, evidentemente, de notória inconstitucionalidade, como bem ponderou a Conselheira Rosane. A controvérsia acerca da harmonia da lei municipal frente ao disposto na Constituição Federal inquietava os diversos operadores do Direito. Tanto assim que legislação similar, dispondo acerca da instituição de cotas raciais no vestibular da Universidade Nacional de Brasília, foi objeto da Ação de Descumprimento de Direito Fundamental nº 186. Ela foi julgada improcedente, por unanimidade, pelo Supremo Tribunal Federal, de modo a considerar o ato normativo em apreço compatível com nossa ordem constitucional.

Embora a Súmula nº 347, do STF, tenha sido editada antes da atual Constituição, seu teor afina-se com o atual texto constitucional, especialmente com o disposto no art. 71, III, que confere ao Tribunal de Contas da União a competência para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal. Imprescindível, no entanto, elucidar sua amplitude e as hipóteses de sua aplicação prática.

A tendência de aplicação mínima do disposto na Súmula nº 347 foi respaldada pelo próprio STF.⁴¹ Veja-se parte do teor da liminar acerca da eficácia de decisão do TCU que negava a execução de ato normativo voltado a conferir à Petrobras Sociedade

⁴¹ Decisão liminar proferida pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes, do Supremo Tribunal Federal, no MS nº 25.888-MC/DF.

Anônima a prerrogativa de realizar processos licitatórios diferenciados:

Assim, a declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de Contas da União, do art. 67 da Lei nº 9.478/97 e do Decreto nº 2.745/98, obrigando a Petrobras, conseqüentemente, a cumprir as exigências da Lei nº 8.666/93, parece estar em confronto com normas constitucionais, mormente as que traduzem o princípio da legalidade, as que delimitam as competências do TCU (art. 71), assim como aquelas que conformam o regime de exploração da atividade econômica do petróleo (art. 177). Não me impressiona o teor da Súmula nº 347 desta Corte, segundo o qual “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”. A referida regra sumular foi aprovada na sessão Plenária de 13.12.1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual. Até o advento da Emenda Constitucional nº 16, de 1965, que introduziu em nosso sistema o controle abstrato de normas, admitia-se como legítima a recusa, por parte de órgãos não-jurisdicionais, à aplicação da lei considerada inconstitucional. No entanto, é preciso levar em conta que o texto constitucional de 1988 introduziu uma mudança radical no nosso sistema de controle de constitucionalidade. Em escritos doutrinários, tenho enfatizado que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil. [...] Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988. [...] Ante o exposto, defiro o pedido de medida liminar, para suspender os efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº39/2006) no processo TC nº 008.210/2004-7 (Relatório de Auditoria).

Embora a análise integrada do disposto no art. 71, III, com o art. 97,⁴² ambos da Constituição Federal, aparente antinomia constitucional, análise mais acurada da matéria induz à conclusão oposta. A República Federativa do Brasil adota cumulativamente os dois sistemas de controle de constitucionalidade, ou seja, o concreto e o abstrato. Todavia, a Carta Constitucional os atribui de forma expressa tão somente ao Poder Judiciário. Referido Poder estatal, dotado da incumbência de guardião do ordenamento constitucional, não pode se escusar de

tal incumbência, nem delegá-la a outros Poderes ou Órgão independentes da estrutura estatal pátria.

Ao editar a Súmula nº 347 no ano de 1963, ainda na vigência da Constituição de 1946, o STF delegou aos Tribunais de Contas, com reservas, a prerrogativa de controle concreto de constitucionalidade. Todavia, nos últimos 49 anos, compreendidos entre a edição da Súmula e o corrente ano, foram promulgadas três novas Constituições, respectivamente em 1967, em 1969 e em 1988, além de numerosas Emendas Constitucionais. Elas introduziram novos mecanismos de controle de constitucionalidade, dentre os quais se destacam a Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Ação Declaratória de Constitucionalidade e a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental.

O enfretamento da amplitude da cláusula de reserva de plenário, contemplada pelo art. 97 da Constituição Federal, torna-se essencial na delimitação da competência para o exercício do controle de constitucionalidade. Referido dispositivo, ao estabelecer quórum qualificado e ao limitar a competência para declaração de inconstitucionalidade pelos Tribunais, dirigiu-se às Cortes Judiciárias a quem a Carta Constitucional expressamente confere tal prerrogativa, especialmente em seu art. 102 e no §2º do art. 125. Frise-se que em momento algum a Constituição conferiu expressamente às Cortes de Contas a competência para o exercício do controle de constitucionalidade. O Poder Constituinte, ao dispor acerca da matéria, teve a oportunidade de inserir no texto constitucional referida atribuição e deliberadamente não o fez, razão pela qual a Súmula em comento há de ser aplicada com reservas.

Inadmissível negar-se a vigência da Súmula nº 347, do Supremo Tribunal Federal, eis que até o momento não foi cancelada. Além de que, o controle externo dos atos da Administração Pública não teria a necessária eficácia se às Cortes de Contas fosse negada a participação no controle de constitucionalidade dos atos e despesas submetidos à sua apreciação. Em tal hipótese, muitas vezes teriam que aprovar atos fundados em leis viciadas pela colisão com a ordem jurídica soberana. Devem-se evitar os extremos. Se, por um lado, inadmissível a negativa da aplicação da Súmula em comento, por outro, inaceitável que se atribua a ela interpretação de máxima amplitude. Significa afirmar que os Tribunais de Contas não estão legitimados a proferir decisões finais quando negam a aplicação de leis que entendem inconstitucionais. As mutações jurídicas, históricas, políticas e sociais ocorridas entre 1963 e o corrente ano vinculam a sua reinterpretção, considerando-se novos elementos. A sua interpretação meramente literal não basta. Imprescindível amoldá-la à atual ordem

⁴² “Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”.

constitucional que contempla duplo sistema de controle de constitucionalidade,⁴³ ambos de exclusiva competência do Poder Judiciário.

Há consistentes razões a motivar a construção da tese de que a apreciação da constitucionalidade pelos Tribunais de Contas dê-se provisoriamente, via suspensão do ato aparentemente inconstitucional, e vinculada à provocação do Poder Judiciário, para que este aprecie a matéria no exercício da competência que lhe é conferida pela Constituição. Pondera-se que a suspensão não se confunde com julgamento, eis que aquela é dotada de caráter temporário e cautelar enquanto este é definitivo e compete exclusivamente ao Poder Judiciário.

A participação dos Tribunais de Contas no controle de constitucionalidade, dada a sua falta de legitimidade para acionarem o Poder Judiciário, seja de forma direta ou de forma incidental, pode viabilizar-se pelo mecanismo indireto. Uma vez identificada suposta inconstitucionalidade, as Cortes de Contas devem suspender os atos que entender viciados e provocar o Ministério Público de Contas para análise e representação às figuras legitimadas pelo art. 103 da Constituição, sugerindo a elas a propositura da competente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Em qualquer das hipóteses de desfecho da representação, os órgãos de controle externo de contas terão cumprido sua função no controle de constitucionalidade. Restará, então, às Cortes de Contas acatar as decisões e prosseguir na apreciação da matéria de sua competência, tornando definitiva a decisão que suspendeu o ato viciado ou respeitando a vigência da lei ou do ato normativo, que em sua interpretação é inconstitucional, mas que não o foi assim declarado pelo Poder Judiciário. Afinal, nosso ordenamento constitucional atribui o *status* de guardião das Constituições Federal e Estaduais tão somente ao Poder Judiciário, cuja estrutura os Tribunais de Contas não integram.

Considerações finais

O exercício do controle externo sobre os atos da Administração Pública não é recente. Surgiu na república grega, há mais de dois milênios, e regrediu no milenar período medieval. O órgão incumbido de tal competência voltou a compor a estrutura diretiva estatal quando do ressurgimento das repúblicas europeias, especialmente da francesa, no final do século XVIII.

Embora presentes nos diversos Estados soberanos do período histórico contemporâneo, a atenção deste trabalho voltou-se ao surgimento e ao

desenvolvimento histórico dos Tribunais de Contas brasileiros. Respeitadas as peculiaridades das diversas classes de Entes Federados que constituem o alvo do controle externo, os Tribunais de Contas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, assim como os Tribunais Municipais de Contas de São Paulo e do Rio de Janeiro, em razão da simetria constitucional, recebem idêntico tratamento, gozam das mesmas prerrogativas e se sujeitam aos mesmos limites de atuação.

Em que pese integrarem o Estado Brasileiro desde o primeiro ano do período republicano brasileiro, ainda afloram polêmicas doutrinárias acerca de sua inserção junto à estrutura dos Poderes Estatais, da revisibilidade judicial de suas decisões e de suas competências. Razões para suscitar dúvidas não faltam, eis que tanto as prerrogativas como a localização no texto constitucional oscilaram de uma para outra das sete cartas soberanas da república brasileira. O Tribunal de Contas da União já figurou topograficamente na estrutura do Poder Legislativo, naquela do Poder Judiciário e como órgão apartado dos Três Poderes Estatais. Como sustentado no curso do presente estudo, a localização no texto constitucional não é determinante para vincular as Cortes de Contas a um ou a outro Poder Estatal. Na atual Constituição Federal, o TCU está previsto no capítulo do Poder Legislativo e não integra a estrutura do referido Poder nem a ele se subordina. Inclusive, os Tribunais de Contas exercem o controle externo tanto em relação aos atos do Legislativo como daqueles emanados do Executivo e do Judiciário.

A denominação de tribunais, conferida às Cortes de Contas da União dos Estados e dos Municípios, onde existentes, é insuficiente a confundir-las com as cortes judiciárias, eis que distintas tanto na composição como nas competências. Os processos que neles tramitam não comportam recursos para órgãos externos às suas estruturas, mesmo que envolvam matéria constitucional ou de aplicação de lei federal. Trata-se, portanto, de tribunais *sui generis*, desprovidos de poderes jurisdicionais.

Dentre as polêmicas jurídicas mereceu especial destaque a definição do caráter jurisdicional, ou não jurisdicional, das decisões proferidas pelas Cortes de Contas brasileiras. A doutrina e a jurisprudência dividem-se, eis que uma corrente sustenta que nossa ordem constitucional não atribui ao Poder Judiciário o monopólio da jurisdição, conferindo caráter jurisdicional também aos Tribunais de Contas quando lhe atribui a competência para julgar as contas. Outra corrente ampara-se no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, para negar o caráter jurisdicional das decisões dos Tribunais

⁴³ Controles concreto e abstrato de constitucionalidade.

de Contas, sustentando a possibilidade de revisão judicial. Esta segunda corrente é majoritária e embasa-se em fundamentos que tendem a prevalecer quando a matéria é posta à apreciação judicial.

A propósito, o ordenamento constitucional brasileiro contempla a unicidade da jurisdição e a concentra exclusivamente no Poder Judiciário, de cuja estrutura não participam os Tribunais de Contas. Estes são órgãos autônomos, externos aos três Poderes Estatais. A utilização do vocábulo “julgar” pelo inciso II do art. 71 e a referência à jurisdição pelo art. 73, ambos da Constituição Federal, não conferem definitividade às decisões proferidas pelos órgãos de controle externo de contas. Tais disposições constitucionais devem ser conjugadas com o direito fundamental da inafastabilidade da apreciação do Poder Judiciário, contemplado pelo inciso XXXV do art. 5º da Lei Maior brasileira.

Por fim e não menos importante é o exercício do controle de constitucionalidade pelas Cortes de Contas, fundado na Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal. Embora os Tribunais de Contas Brasileiros não vacilem no exercício de tal prerrogativa, ela não encontra expressa guarida constitucional e surgiu antes da adoção do sistema de controle abstrato de constitucionalidade, quando não restava alternativa aos Tribunais de Contas ao constatarem a inconstitucionalidade do ato normativo autorizador da despesa pública. O atual controle duplo de constitucionalidade, cumulado com a deliberada decisão do Congresso Constituinte de concentrá-lo somente no Poder Judiciário, fortalece a ideia de relativização da Súmula em comento, de modo a concluir pela possibilidade da participação dos Tribunais de Contas em tal processo, porém desprovidos de poderes decisórios.

Apresenta-se como alternativa à nova forma de atuação dos Tribunais de Contas a suspensão dos atos que entenderem viciados por suposta colisão com a ordem positiva maior. Após a adoção da referida providência, pela via indireta, as Cortes de Contas devem levar a matéria ao conhecimento e à apreciação dos órgãos e agentes constitucionalmente legitimados à propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade. A eles, no exercício de suas autonomias e prerrogativas, incumbe a análise de constitucionalidade da matéria para a tomada de decisão a orientar a eventual propositura de ação judicial referida. Somente na hipótese de o Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade poderão os órgãos de controle externo tornar definitiva a suspensão do ato viciado e proferir decisão final de sua alçada.

Feitas estas breves considerações conclusivas, espera-se ter colaborado para o debate acerca do controle externo sobre os atos da Administração

Pública. Afinal, muitas evoluções históricas se operaram em relação à atividade estatal em comento, embora algumas polêmicas ainda se encontrem em evolução. Típicos exemplos são o grau de definitividade das decisões dos Tribunais de Contas e a sua competência para o exercício do controle concreto de constitucionalidade.

Abstract: This paper analyzes the external control exercised by the Courts of Auditors on the acts of public administration. This is one of the organs constitutionally legitimized to the exercise of external control of public administration, with a number of powers listed in the Constitution. The several acts of external control are analyzed individually with regard to their degree of stability or its judicial review. Discusses about the state bodies charged with the judicial function in order to elucidate whether it is restricted to the judiciary or the Courts of Auditors are provided with the power to exercise it. Also, there are the problems about the exercise of specific control of constitutionality of normative acts that gives support to the administrative behavior when it is subjected to external control by the Courts of Auditors.

Key words: External control. Courts of Auditors. Public Administration.

Referências

- AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. *O tribunal de contas na ordem constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BARBOSA, Fábio Lucas M. de Souza. Os limites do controle judicial das decisões dos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas da Paraíba*, v. 4, n. 7, p. 141-165, jan./jun. 2010.
- BARROS, Carlos Roberto Galvão. Questionamento judicial das decisões dos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe*, v. 1, n. 6, nov./dez. 2003.
- BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 9, dez. 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf>. Acesso em: 30 set. 2014.
- CARNEIRO DE MENDONÇA, Marcos. *O erário régio no Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1968.
- CICCO FILHO, Alceu José. Tribunal de Contas da União e a natureza jurídica de suas decisões. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 9, n. 84, p. 171-194, abr./maio 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_84/Artigos/PDF/AlceuCicco_rev84.pdf>. Acesso em: 30 set. 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil*. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2008. v. 1 – Teoria geral do processo e processo de conhecimento.
- FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla. Súmula STF nº 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos do Poder Público. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 40, n. 111, p. 17-34, jan./abr. 2008.
- FERREIRA, Leonardo Felipe. Eficácia das deliberações dos tribunais de contas que julgam as contas dos administradores públicos: limites de revisibilidade pelo judiciário. *Fórum Administrativo – FA*, v. 8, n. 84, p. 12-32, fev. 2008.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed., 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JUNTAS DA REAL FAZENDA. *Memória Receita Federal*, Brasília. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/administracao/reparticoes/colonia/juntasrealfazenda.asp>>. Acesso em: 30 set. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 6. reimpr. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 450 questões*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2008.

LUZ, Ivan. Competência do Tribunal de Contas da União e limitações da lei ordinária. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 13, n. 28, p. 3-17, jun. 1983.

MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MITIDIERO, Daniel Francisco. *Elementos para uma teoria contemporânea do processo civil brasileiro*. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2005.

RODRIGUES, Álvaro Pinto. A atuação do Tribunal de Contas da União na gestão compartilhada da saúde: análise a partir do controle social. 2009. 268 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Luterana do Brasil, Canoas, 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058708.PDF>>. Acesso em: 30 set. 2014.

RODRIGUES, Luís Henrique Vieira. Controle externo da administração pública pelos tribunais de contas: abrangência, limites e revisibilidade das decisões pelo poder judiciário. *Boletim de Direito Municipal*, v. 26, n. 1, p. 6-18, jan. 2010.

RODRIGUES, Marilúcia. *A vinculatividade das decisões do Tribunal de Contas à luz do princípio da jurisdição una*. 2008. 55 f. Monografia (Especialização em gestão pública e controle externo) – Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/monografias/direito/A%20VINCULATIVIDADE%20DAS%20DECISOES%20DO%20TRIBUNAL%20DE%20CONTAS%20A%20LUZ%20DO%20PRINCIPIO%20DA%20JURISDICA0%20UNA.pdf>. Acesso em: 30 set. 2014.

ROSAS, Roberto. *Direito sumular: comentários às súmulas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 8. ed. atual. por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

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

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TODESCHINI, Edmilson. O controle do Tribunal de Contas sobre os atos da Administração Pública Municipal. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 7, p. 5-24, set./out. 2014.
