

**UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ**

**NOVAS PERSPECTIVAS NO CONTROLE JUDICIAL DAS DECISÕES  
CONDENATÓRIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

**RENATA DI MASI PALHEIRO**

Rio de Janeiro  
2018

**NOVAS PERSPECTIVAS NO CONTROLE JUDICIAL DAS DECISÕES  
CONDENATÓRIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

**RENATA DI MASI PALHEIRO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito, Programa de Pós-graduação da Universidade Estácio de Sá, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

**Orientador: Prof. Dr. Marcello Raposo Ciotolla**

Rio de Janeiro  
2018

P161n Palheiro, Renata Di Masi  
Novas perspectivas no controle judicial das decisões  
condenatórias dos tribunais de contas. / Renata Di Masi  
Palheiro. – Rio de Janeiro, 2018.  
115 f.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade  
Estácio de Sá, 2018.

1. Tribunal de Contas. I. Título.

CDD 340



**Estácio**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

A dissertação

**NOVAS PERSPECTIVAS NO CONTROLE JUDICIAL DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS  
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

elaborada por

**RENATA DI MASI PALHEIRO**

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora foi aceita pelo Programa de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial à obtenção do título de

***MESTRE EM DIREITO***

Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

**Prof. Dr. Marcello Raposo Ciotola – Presidente**  
Universidade Estácio de Sá

**Prof. Dra. Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann**  
Universidade Estácio de Sá

**Prof. Dr. Daniel Nunes Pecego**  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

**Não adianta dizer: "Estamos fazendo o melhor que podemos". Temos que conseguir o que quer que seja necessário.  
(Winston Churchill)**

**Aos meus pais, sempre! Minha eterna gratidão.**

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CPC – Código de Processo Civil**

**MS – Mandado de Segurança**

**RE – Recurso Especial**

**REsp – Recurso Especial**

**RMS – Recurso em Mandado de Segurança**

**STF – Supremo Tribunal Federal**

**STJ – Superior Tribunal de Justiça**

**TCE – Tomada de Contas Especial**

**TCU – Tribunal de Contas da União**

**TRF – Tribunal Regional Federal**

### **Agradecimentos:**

À minha família, por sempre incentivar a minha dedicação aos estudos. Em especial, agradeço aos meus pais, Antonio Saldanha Palheiro e Rosilea Di Masi Palheiro, que me inspiram na vida intelectual e exigem de mim um constante aperfeiçoamento acadêmico.

À minha filha, Manu, por ser minha companheira, amiga, parceira, meu presente de Deus, e apesar da tenra idade, ser uma criança tão compreensiva, fácil, alegre e inteligente.

Ao meu orientador Professor Dr. Marcello Ciótolla, pelo estímulo neste trabalho.

Ao amigo e professor Humberto Dalla, por ter doado seu precioso tempo para me apoiar, com todo empenho, paciência e compreensão.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação da Universidade Estácio de Sá, pelo compartilhamento de seus conhecimentos.

Aos meus colegas do mestrado que me devolveram a alegria do convívio acadêmico na agradável condição de aluno.



## RESUMO

Palheiro, Renata Di Masi. **Novas Perspectivas no Controle Judicial das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas**. Rio de Janeiro. 2018. Dissertação de Mestrado – Universidade Estácio de Sá do Estado do Rio de Janeiro.

Pretendeu-se com o estudo efetuado demonstrar, precipuamente, que o Tribunal de Contas exerce função jurisdicional no julgamento das contas de gestão, conforme estabelecido pela Constituição da República de 1988 em seu texto original. Demonstrou-se que o Princípio da Unicidade de Jurisdição, estipulado no art. 5º, XXXV/CF não é obstáculo para que a Corte de Contas exerça função julgadora com força de definitiva. Destacou-se os limites do Poder Judiciário na revisão das decisões condenatórias do Tribunal de Contas. Foi apontada a importância da instituição Tribunal de Contas no cenário contemporâneo, organismo indispensável na fiscalização da aplicação dos dinheiros, bens e valores públicos, tendo como fundamento de sua atuação os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. O Tribunal de Contas representa os olhos da sociedade e visa, assim, possibilitar o exercício dos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal, desempenhando papel relevante nas relações público-privadas. Atualmente, é considerado órgão autônomo, com competências exclusivas e algumas de auxílio ao Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública. O estudo efetivado permitiu extrair algumas conclusões, dentre as quais destaca-se a natureza jurídica dos Tribunais de Contas, considerados órgãos independentes e autônomos, constitucionalmente construídos, exercentes do controle externo, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os Poderes, prestando auxílio, de natureza técnica especializada, ao Poder Legislativo, onde suas decisões condenatórias, previstas no art. 71, II/CF gozam de definitividade jurisdicional, fazendo coisa julgada. Assim, as decisões por ele prolatadas de que resulte imputação de débito ou multa ao gestor de bens, dinheiros e valores públicos terão eficácia de título executivo extrajudicial. O exercício da função jurisdicional pelo Tribunal de Contas foi ratificado por citações de diversos doutrinadores e por estudo de casos concretos, demonstrando-se que os Tribunais

Superiores e os Tribunais Regionais Federais legitimam a competência jurisdicional pelas Cortes de Contas.

Palavras-chave

Tribunal de Contas, órgão autônomo, controle externo, Administração Pública, função jurisdicional, coisa julgada, controle pelo Poder Judiciário, limites.

## **ABSTRACT**

The aim of the study was to show that the Court of Auditors exercises a jurisdictional function in judging the management accounts, as established by the 1988 Constitution in its original text. It was demonstrated that the Principle of Unity of Jurisdiction, stipulated in art. 5º, XXXV/CF is not an obstacle for the Court of Auditors to exercise a function of judgment with definitive force. It was highlighted the limits of the Judiciary in the review of the Court of Auditors' decisions. The importance of the institution of the Court of Auditors in the contemporary scenario was demonstrated; - an indispensable body in the control of application of public money, assets and values, with its actions based on the principles of legality, legitimacy and economics. The Court of Auditors represents the eyes of society and aims, therefore, at enabling exercise of the fundamental rights listed in the Federal Constitution, playing an important in public-private relations. Currently, it is considered an autonomous body, with exclusive powers and some to assist the Legislative Branch in exercising external control of the Public Administration. The study made allowed some conclusions to be drawn, especially the legal nature of the Courts of Auditors, considered as independent and autonomous bodies, constitutionally constructed, exercising external control, detached from any relationship of subordination with the Branches, providing specialist technical assistance to the Legislative Branch, where its punitive functions, addressed in art. 71, II / CF, enjoy definitive jurisdiction. Thus, decisions made by it resulting in an imputation of debit or fine on the manager of public assets, money and valuables will have the effectiveness of an out-of-court title to execution. Exercise of the judicial function by the Court of Auditors was ratified by quotations from various legal experts and by a study of specific cases, demonstrating that the High Courts and the Regional Federal Courts legitimize the jurisdictional competency of the Courts of Auditors.

Keywords: Court of Auditors, autonomous body, external control, Public Administration, jurisdictional function, res judicata, control by the Judiciary, limits.

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1 – O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	16
<b>2 – O TRIBUNAL DE CONTAS E O DEVER DE CONTROLE</b> .....	22
2.1 – Previsão dos Tribunais de Contas no ordenamento jurídico e sua evolução histórica.....	30
2.2 – Competências atribuídas constitucionalmente ao Tribunal de Contas – Natureza Jurídica das decisões condenatórias.....	33
2.3 – A autonomia dos Tribunais de Contas.....	41
<b>3 – O CONTROLE JUDICIAL DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS</b> .....	52
3.1 – A contemporaneidade e sua influência na jurisdição.....	53
3.2 – O sistema da unicidade da jurisdição.....	57
3.3 – As decisões condenatórias no Tribunal de Contas como exercício da jurisdição – procedimento.....	69
3.4 – A jurisprudência sobre o tema pré-Constituição de 1988 e o debate da Assembleia Constituinte de 1987-1988.....	74
3.5 – A coisa julgada nos Tribunais de Contas.....	78
3.6 – O limite da revisão judicial das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas.....	83
3.7 – Levantamento de Casos.....	92
<b>CONCLUSÃO</b> .....	108
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	111



## **INTRODUÇÃO:**

O Tribunal de Contas é instituição central no cenário contemporâneo, organismo indispensável na fiscalização da aplicação dos dinheiros, bens e valores públicos, tendo como fundamentos de sua atuação os Princípios da Legalidade, Legitimidade e Economicidade.

Trata-se de órgão independente e autônomo, não pertencente a nenhum dos três Poderes do Estado, que tem por função fiscalizar os atos de gestão financeira. É o Tribunal de Contas que controla a atuação dos órgãos, entes e gestores públicos, com o intuito de garantir as finalidades do Estado e os direitos subjetivos do cidadão.

Dentre as competências do Tribunal de Contas, destaca-se aquela prevista no art. 71, II da Constituição da República, competindo-lhe 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.

No desenvolvimento de sua função julgadora, o tribunal de contas inicia um processo, com o devido contraditório e a ampla defesa, produzindo, ao final, uma decisão na forma de um acórdão com a conclusão do julgamento das contas públicas, que serão declaradas regulares ou irregulares. Nesta segunda hipótese, a Corte de Contas poderá aplicar sanções ao gestor público, como a imputação de débito, multa, inabilitação para ocupação de cargo público ou de confiança, declaração de inidoneidade para licitar com o poder público e diversas outras medidas instituídas em lei.

Trata-se da função jurisdicional exercida pelo Tribunal de Contas no exercício de sua competência julgadora, conforme mandamento constitucional. Assim, é em relação ao conteúdo do ato decisório do Tribunal de Contas que se prenderá o cerne do presente trabalho.

As fontes consultadas no decorrer da investigação foram: legislação, doutrina nacional e estrangeira e julgados sobre o tema.

Espera-se que o estudo contribua para confirmar a competência julgadora do Tribunal de Contas, destacando sua essencialidade no cenário contemporâneo e os limites do Poder Judiciário na revisibilidade de suas decisões.

O trabalho está organizado em quatro capítulos, cujo conteúdo se expõe a seguir.

O primeiro capítulo é dedicado a esclarecer a previsão dos Tribunais de Contas no ordenamento jurídico e a demonstrar a conscientização do constituinte quanto a importância deste órgão, com a ampliação de suas funções no texto constitucional. Evidencia-se a autonomia dos Tribunais de Contas em relação aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Além disso, explica-se quais são as competências das Casas de Contas e, principalmente sua função julgante.

Já no segundo capítulo, desenvolvem-se as controvérsias existentes quanto à possibilidade de controle judicial das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas, abordando o exercício da jurisdição por tais órgãos. Discute-se se o sistema adotado no Brasil, da unicidade da jurisdição, é um impeditivo ao poder julgador do Tribunal de Contas. Além disso, aborda-se a jurisprudência sobre o tema pré-constituição de 1988 e o debate que se travou na assembleia constituinte de 1988, bem como a posição jurisprudencial atual, abordando a postura dos Tribunais Superiores no estudo de casos concretos. Comenta-se ainda a formação de coisa julgada formal e material nas Cortes de Contas.

Todos esses temas são relevantes e pertinentes para se desenvolver a questão que ora se apresenta. Entretanto, não se revelam respostas óbvias, com conclusões definidas, pois trata-se de matéria controversa no campo do direito.

O objetivo central do trabalho é demonstrar o exercício da função jurisdicional pelo Tribunal de Contas em sua função julgadora, com a consequente impossibilidade da ampla revisão dessas decisões pelo Poder Judiciário, identificando os pontos de fragilidade das teses em contrário. Não se pretende

exaurir a análise de todas as competências do tribunal de contas, o que esbarra na limitação do presente texto.



## 1 – O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Foi Montesquieu quem afirmou, no capítulo VI, Livro XI do L’Esprit des Loix, que: *“Para que não se abuse do poder, é necessário que pela disposição das coisas o poder limite o poder”*<sup>1</sup>

O controle está intimamente ligado ao convívio social. Não é possível conceber uma vida em sociedade sem controle, limite, vigilância. Se pararmos para analisar nosso cotidiano, vamos perceber facilmente que somos controlados em diferentes esferas de nossas vidas a todo o momento, desde o nosso nascimento até a nossa morte. Somos vigiados pelos nossos pais, até uma etapa de nossas vidas, pelos professores das escolas que frequentamos, por nossos chefes, pelos guardas de trânsito, e sentimo-nos constantemente observados por toda a sociedade de um modo geral.

Esse monitoramento constante de regras previamente estipuladas é essencial a fim de possibilitar um convívio pacífico entre pessoas que ocupam um mesmo espaço, e caso haja o descumprimento de determinada ordem, aquele que a infringiu sabe que poderá ser responsabilizado posteriormente.

Por conta da histórica constatação de Montesquieu, de que o detentor de poder tende a dele abusar, e tendo em mente que o dinheiro público nunca foi imune à malversação de seus administradores, foram desenvolvidos instituições e mecanismos que visam o controle dos atos do gestor público, temática denominada Controle da Administração Pública.

A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 estabeleceu, em seu artigo 15, de forma inovadora, o princípio da responsabilidade política e pessoal de todos aqueles que exercem qualquer parcela de poder, aduzindo que “a

---

<sup>1</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 1963.

sociedade tem o direito de exigir a prestação de contas por parte de todo agente público integrante de sua administração<sup>2</sup>”.

Como gestor de coisa alheia, o administrador público é obrigado a atuar zelando pelo eficiente uso dos recursos públicos. Realizando a atividade financeira estatal, o gestor público prende-se ao dever republicano de prestar contas, com efeito, o controle é atividade inerente à gestão da coisa pública<sup>3</sup>.

A preocupação no Estado Contemporâneo com o controle do exercício do poder é definido pelo termo *accountability*, que caracteriza-se pelo dever de prestar contas em relação a um comportamento ou a uma decisão que foi tomada<sup>4</sup>.

A síntese do controle é limitar o poder<sup>5</sup>. Assim, o controle da gestão pública nada mais é do que a gerência que recai sobre a atuação de órgãos, entidades, gestores públicos e quaisquer pessoas que contratam com a administração com o intuito de garantir as finalidades do Estado, bem como os direitos subjetivos dos cidadãos.

Conforme ressaltou o professor Jessé Torres Pereira Junior, “*falar de controle da Administração é na verdade falar de cidadania, de ideias republicanas e Estado Democrático de Direito. Não pode haver Administração Pública sem controle*”<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> O art. 15 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 é marco da limitação do poder estatal prescreve que a sociedade tem o direito de exigir as contas de todo agente público.

<sup>3</sup> A CR/88, em seu art. 34 dispõe acerca da competência de intervenção para assegurar a observância do princípio constitucional da prestação de contas, bem como, no parágrafo único do art. 70 determina o dever de prestar contas de qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

<sup>4</sup> WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e o Desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte, ed. Fórum, 2017. Em sua obra, a autora afirma que “*Poucas ideias são tão centrais para a democracia: o governo que não a tenha como característica transforma-se em tirania, porque em uma democracia é basilar que os governantes respondam e prestem contas aos governados. Paradoxalmente, porém, a accountability tem simbolizado tanto as aspirações quanto as disfunções democráticas. De um lado, o princípio é hoje amplamente aceito como critério de legitimidade política, sendo assim reconhecido internacionalmente, gerando expectativas de rompimento com estruturas abusivas de poder e criação de incentivos para canais públicos cujas energias sejam efetivamente vocacionadas para o bem público. De outro lado, contudo, a ausência e/ou a intermitência de instrumentos de accountability transformaram-se em importantes indicadores de déficit democrático*”.

<sup>5</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 3a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 36.

<sup>6</sup> JUNIOR, Jessé Torres Pereira, *Controle Judicial da Administração Pública: da Legalidade Estrita à Lógica do Razoável* – 2ª edição, Ed. Forum, Belo Horizonte, pág. 38.

É importante desde já esclarecer que quem controla não administra, ou seja, não pode o controlador fazer às vezes do administrador, substituindo a Administração na sua tarefa de realizar atividades. O controle tem a finalidade de avaliar a atuação administrativa, detectar falhas e responsabilizar o causador do dano, sem tomar o seu lugar.

Neste viés, a Constituição da República de 1988 previu que o controle das finanças públicas (incluindo neste gênero o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial) será realizado sob dois enfoques: o controle interno e o controle externo<sup>7</sup>. O controle é denominado interno quando desempenhado por órgão pertencente à mesma estrutura administrativa do órgão ou pessoa sujeita ao controle, conforme art. 74 da Constituição. Já o controle externo é aquele efetuado pelo legislativo e pelo Tribunal de Contas sobre órgãos que estão alocados fora da estrutura desses dois controladores<sup>8</sup>.

Pertence ao Legislativo o poder de conceder a autorização para a Administração Pública arrecadar receita e realizar despesa mediante a aprovação da lei orçamentária. E sendo do Legislativo o poder de autorização orçamentária, fixando os gastos para os fins específicos e dentro dos limites estabelecidos para cada um desses fins, também cabe a este Poder, com o auxílio do Tribunal de Contas, exercer a fiscalização orçamentária.

A ação fiscalizadora exercida pelo Tribunal de Contas decorre, assim, de imperativo constitucional, já que a Constituição de 1988 destinou-lhe atribuições próprias e exclusivas, voltadas ao controle da administração pública<sup>9</sup>. E não poderia ser de outra forma. A profissionalização da administração, a adoção de um modelo gerencial de gestão, a busca por uma maior eficiência e efetividade, resultou num processo de maior capacitação, autonomia e responsabilização do gestor público, o que impõe novas formas de controle.

---

<sup>7</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

<sup>8</sup> SILVA, Anderson Luiz, *Tribunal de Contas da União: competência julgadora e controle judicial*, editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2015, pág. 5.

<sup>9</sup> SANTOS, Jair Lima. *Tribunal de Contas da União & Controle Estatal e Social da Administração Pública*, 1ª edição (ano 2003), 5ª tiragem (ano 2009), Juruá editora, Curitiba.

A relevância da Corte de Contas decorre dos próprios valores da Administração Pública, pautados na moralidade, probidade e transparência. A Administração Pública, no desempenho de sua função constitucional, tem a incumbência de dirigir os seus atos na busca pela melhor forma de gestão e de gerenciamento, determinando o modo de realização de seus objetivos e estabelecendo as diretrizes que irão pautar a sua atuação, tentando buscar a harmonia entre o Estado e a sociedade.

Acentua-se, cada vez mais, a importância dos órgãos de fiscalização em um Estado Democrático de Direito, eis que a meta é manter a atuação governamental direcionada tão somente para a prática de atos que atendam aos interesses da coletividade, justamente para não permitir que os governantes usem as finanças públicas em proveito próprio ou de terceiros.

Conforme leciona Antônio Roque Citadini, Estado que não possui fiscalização é Estado antidemocrático, que esconde de seus cidadãos os atos de gestão do dinheiro público. Só Estado autoritário tem interesse em obstar a ação de controle, não querendo ser incomodado por verificações e auditorias<sup>10</sup>.

Não há dúvidas, assim, de que o Tribunal de Contas transformou-se em um dos principais elementos de defesa dos direitos de liberdade garantidos por nossa Carta Magna, pois vela pela legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão financeira. A legitimidade de um Estado Democrático depende de um efetivo e eficaz controle sobre a atividade financeira. E sendo o Tribunal de Contas o órgão responsável por esse controle, ele está, em última análise, garantindo as liberdades individuais e a segurança jurídica.

A função do Tribunal de Contas em nosso Estado é, assim, fazer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e os aspectos do controle são amplos: legalidade, legitimidade e economicidade. Conforme conclui Helio Saul Mileski, "*o Tribunal de Contas é organismo de essência*

---

<sup>10</sup>CITADINI, Antonio Roque. *O Controle externo da Administração Pública*. São Paulo: M. Limonad, 1995pág. 114.

*democrática, que atua sob fundamentos democráticos e em defesa da democracia*”<sup>11</sup>.

Qualquer pessoa (física ou jurídica), de direito público ou de direito privado, seja integrante da Administração Pública ou não, que administre dinheiro, bens e valores públicos é, assim, fiscalizada pelos Tribunais de Contas.

O texto constitucional fixou um amplo rol de competências a serem exercidas pelo Tribunal de Contas da União, aplicando-se, por simetria, aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, na forma do art. 75 da Constituição<sup>12 13</sup>.

Em matéria de controle externo das finanças públicas, a Constituição de 1988 adotou postura de estreita limitação ao experimentalismo das unidades federativas, a ponto de promover uma total asfixia dos Estados-membros ao elaborarem suas constituições<sup>14</sup>.

Assim, o controle externo financeiro é um tema que apresenta grande uniformidade em todos os entes da federação, muitas vezes com a transcrição literal dos dispositivos federais versando sobre competências dos Tribunais de Contas (com exceção para as normas ligadas à composição e aos critérios de indicação dos conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais)<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup>MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. Belo Horizonte, editora Fórum, 2011, pág. 254.

<sup>12</sup>No Brasil, existem diversos Tribunais de Contas, de acordo as diferentes esferas da Federação: a) o Tribunal de Contas da União; b) o Tribunal de Contas dos Estados e do Distrito Federal: órgão estadual (ou distrital) responsável pela fiscalização financeira dos Estados (ou Distrito Federal) e, regra geral, dos Municípios nele situados; c) o Tribunais de Contas dos Municípios (existentes nos Estados do Ceará, Bahia, Goiás e Pará): órgão estadual competente para a fiscalização financeira de todos os municípios do Estado; d) os Tribunais de Contas do Município (existentes nos municípios de São Paulo/SP e Rio de Janeiro/RJ): órgão municipal competente para a fiscalização financeira do município.

<sup>13</sup>Marianna Montebello Willeman destaca que *a vedação constante do artigo 31, §4º, da CRFB dirige-se apenas à criação de Tribunais de Contas na estrutura dos municípios, inexistindo impedimento a que os Estados-membros, no exercício de seu autogoverno, optem por criar Tribunais de Contas estaduais voltados para o auxílio do controle externo dos municípios situados em seu território. Situação excepcional é encontrada apenas naqueles municípios em que, anteriormente à Constituição de 1988, já haviam sido instituídos Tribunais de Contas integrantes da estrutura governamental do próprio município – caso dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo. Segundo a autora, tais tribunais teriam sido “definitivamente institucionalizados” por força do texto constitucional.*Willeman, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e o Desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Op. cit., pág. 183.

<sup>14</sup>Willeman, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e o Desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Op. cit., pág. 176.

<sup>15</sup>O STF tem afirmado, sem hesitação, que “os Estados-membros estão sujeitos, na organização e composição dos seus Tribunais de Contas, a um modelo jurídico heterônimo estabelecido pela

Dentre as competências a cargo das Cortes de Contas, este trabalho mira na competência julgadora do tribunal de contas, prevista no art. 71,II/CF, conforme será desenvolvido nos capítulos seguintes.

---

*própria Carta Federal, que lhes restringe o exercício e a extensão do poder constituinte decorrente de que se acham investidos” (STF, Plenário, ADI 3.715-3/TO, relator ministro Gilmar Mendes, julgado em 24.05.2006).*

## 2 – O TRIBUNAL DE CONTAS E O DEVER DE CONTROLE

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil vivencia um movimento de ampliação do controle da Administração Pública. A falta de confiança dos cidadãos em seus representantes, os grandes escândalos de corrupção vivenciados pelo país e a ineficiência dos órgãos públicos rechaçam um modelo calcado estritamente na representação eleitoral.

A democracia moderna tem como pilares o controle e o monitoramento, expandindo assim as formas de inspeção dos atos públicos. Exemplo disso foi a criação da Controladora Geral da União (CGU), órgão concebido para atender aos anseios sociais de um discurso de controle: maior controle, menor discricionariedade e, conseqüentemente, maior ingerência social sobre os atos da administração, resultando em lisura e legitimidade das ações dos gestores públicos. Neste viés, órgãos de controle que já existiam na estrutura pública brasileira ganharam novos contornos, com ampliação de funções e fortalecimento de seus papéis, como ocorreu com o Ministério Público, que além de se desvincular do Poder Executivo, foi melhor se estruturando no que concerne às prerrogativas de seus membros, orçamento, capacitação e prestígio.<sup>16</sup>

Cada vez mais se acentua a preocupação com o controle da gestão pública em função de resultados específicos e de verdadeiras metas a serem alcançadas. É o que a doutrina<sup>17</sup> denominou chamar de “controle da gestão”, baseado na técnica da gestão por objetivos, ou seja, feita segundo determinados resultados a se alcançar.

O funcionamento do Estado implica, necessariamente, na existência de uma atividade financeira baseada na obtenção, na gestão e, finalmente, na aplicação de recursos. É a boa distribuição dos recursos financeiros que permite a execução das atividades relacionadas aos muitos fins visados pelo Estado, tais como a manutenção da ordem interna, defesa nacional, distribuição da justiça, saúde e

---

<sup>16</sup> PEREZ, Marcos Augusto e SOUZA, Rodrigo Pagani. *Controle da Administração Pública*, editora Fórum, Belo Horizonte, 2017. Pág. 21.

<sup>17</sup> MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. Editora: Revista dos Tribunais, 3ª edição, pág. 72.

educação, elaboração das leis, construção de estradas, fiscalização das atividades dos particulares, prestação de serviços públicos, entre outras. Por não se esgotar em si mesma, é possível afirmar que a atividade financeira do Estado tem um caráter instrumental, já que há uma relação de meio e fim, na medida em que é por intermédio dela que o poder público pode cumprir todas as demais atividades necessárias para a satisfação da necessidade coletiva da sociedade<sup>18</sup>.

Bruno Santos Cunha menciona o direito fundamental a uma boa administração, reclamando não só “*o controle da legalidade da administração no sentido de detecção da ilegalidade formal, mas para implementação de ações corretivas no sentido de alcance de resultados e de melhora de desempenho da atuação administrativa em termos materiais*”<sup>19</sup>.

Há assim uma tendência de se reivindicar parâmetros mais precisos no controle da gestão pública, baseado em metas bem definidas e resultados a serem alcançados em determinado prazo.

Os Tribunais de Contas, guardiães constitucionais das contas públicas, assumem papel central na promoção de uma justiça financeira material, e não apenas formal. Como decorrência disso, devem incentivar a adoção de uma boa governança pública por parte de seus jurisdicionados, combatendo as anomalias da atuação estatal, tanto no que diz respeito à tributação, quanto no que concerne ao gasto público, geradores de iniquidades<sup>20</sup>.

Uma atuação estatal deficiente seguramente causa injustiça com a ineficiência e a ineficácia nas diversas áreas de atuação do poder público, além de corrupção e desvios de recursos públicos, que tanto já assolam a sociedade brasileira, seja no setor público, seja no privado.

---

<sup>18</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito financeiro e de direito tributário*. 8. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

<sup>19</sup> CUNHA, Bruno Santos. *O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração*. In: MARRANA, Thiago. *Princípios de direito administrativo*, São Paulo: Atlas, 2012, pág. 380-404.

<sup>20</sup> FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. *O papel das escolas de governo e da metodologia problematizadora na concretização do direito fundamental à boa administração pública*. In: *Direito e administração pública I*. Organização CONPEDI/UFSC. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=816308509e3f5730>>. Acesso em: 10 jul. 2014.



Nesse contexto, o papel da função de controle, em especial dos Tribunais de Contas, ganha relevo ainda maior, considerando a crescente demanda da sociedade por melhores serviços públicos, evidenciada, inclusive, pelas recentes manifestações populares que se insurgiram por todo o País.

Desta forma, o terceiro milênio emoldura um Estado com três aspectos fundamentais: que seja um Estado eficiente, transparente e probo.

Eficiente, porque deve ser ágil na prestação dos serviços para os cidadãos; as Cortes de Contas devem se converter em instituições comprometidas com os princípios da justiça financeira e da boa administração e governança pública, por meio do bom controle, e, assim, exigirem e promoverem junto aos seus jurisdicionados esse mesmo engajamento. Inspirado no art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Juarez Freitas interpreta o direito fundamental à boa administração como o:

[...] direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades.

Observado de maneira atenta, o direito fundamental à boa administração é lídimo plexo de direitos, regras e princípios, encartados numa síntese, ou seja, o somatório de direitos subjetivos públicos. No conceito proposto, abrigam-se, entre outros, os seguintes direitos:

(a) o *direito à administração pública transparente*, que supõe evitar a opacidade (salvo nos casos em que o sigilo se apresentar justificável, e ainda assim não definitivamente), com especial destaque para o direito a informações inteligíveis, inclusive sobre a execução orçamentária e sobre o processo de tomada das decisões administrativas que afetarem direitos;

(b) o *direito à administração pública sustentável*, que implica fazer preponderar, inclusive no campo regulatório, o princípio constitucional da sustentabilidade, que determina a preponderância dos benefícios sociais, ambientais e econômicos sobre os custos diretos e indiretos (externalidades negativas), de molde a assegurar o bem-estar multidimensional das gerações presentes sem impedir que as gerações futuras alcancem o próprio bem-estar multidimensional;

(c) o *direito à administração pública dialógica*, com amplas garantias de contraditório e ampla defesa – é dizer, respeitadora do devido processo, com duração razoável e motivação explícita, clara e congruente;

(d) o *direito à administração pública imparcial e desviesada*, isto é, aquela que, evitando os desvios cognitivos, não pratica nem estimula discriminação negativa de qualquer natureza e, ao mesmo tempo, promove discriminações inversas ou positivas (reduzoras das desigualdades iníquas);

(e) o *direito à administração pública proba*, que veda condutas éticas não universalizáveis, sem implicar moralismo ou confusão entre o legal e o moral, uma vez tais esferas se vinculam, mas são distintas;

- (f) o direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada, ou seja, que não se rende à “absolutização” irrefletida das regras;
- (g) o direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz (não apenas economicamente eficiente), eis que comprometida com resultados compatíveis com os indicadores de qualidade devida, em horizonte de longa duração<sup>21</sup>.

Transparente porque deve prestar contas de todos os seus gastos públicos, ações e decisões<sup>22</sup>. Ato de corrupção encontram oportunidades propícias para propagação em ambientes nos quais há oportunidades de omitir informações, seja a que título for. No Brasil, a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - busca o amplo conhecimento das informações de como os recursos públicos são administrados por parte dos cidadãos.

Esta Lei destina-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Os procedimentos previstos na legislação devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - Fomento do desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e
- V - Desenvolvimento do controle social da administração pública<sup>23</sup>.

Uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública e, para que essa expectativa se torne realidade, é essencial que ele tenha capacidade de conhecer e compreender as

---

<sup>21</sup> FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 21-22.

<sup>22</sup> Neste aspecto, em 2011 foi publicada a Lei de Acesso à Informação, - Lei Federal nº 12.527/2011, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. de acordo com o parágrafo único do part. 1º da Lei, estão à ela subordinados os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

<sup>23</sup> Art. 3º da Lei 12.527/2011.

informações divulgadas. A participação social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado<sup>24</sup>.

A transparência proporciona um ambiente de análise e reflexão, com sugestões, críticas e apontamentos feitos pelos maiores interessados em uma boa administração, mas para isso é necessário que os gestores públicos descortinem suas tomadas de decisões e divulguem-nas livremente nos meios de comunicação acessíveis à população, não permitindo que suas informações fiquem restritas a alguns servidores e assessores.

O aumento da transparência auxilia o envolvimento de diferentes classes sociais no acompanhamento da gestão. A divulgação para grupos restritos inibe o seu caráter de promoção da democracia, ferindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Com isso, desenvolve-se um ambiente propício a condutas ilegais e corruptas.

Dessa forma, foram criados dois veículos de comunicação do governo federal com a Sociedade. O primeiro é o Portal da Transparência apresentado ao cidadão, que disponibiliza em um único sítio informações sobre a aplicação de recursos públicos federais, a partir da consolidação de milhões de dados de diversos órgãos relativos a Programas e Ações de Governo. O segundo são as Páginas de Transparência Pública, que se apresentam em *site* próprio de cada órgão e entidade, com informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por último, probro, porque de nada adiante a eficiência e a transparência se o Estado não for honesto em suas tomadas de decisões e em suas ações<sup>25</sup>. O dever de probidade está, pois, constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimidade de seus atos.

---

<sup>24</sup> ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Scatena, Tereza Cristina. *O Controle Social e a Democratização da Informação: Um processo em construção*. Revista Latino-Americana de Enfermagem [online], v. 11, n. 3, p. 376-382, 2003. ISSN 0104-1169.

<sup>25</sup> FREITAS, Ney José de, *Tribunal de Contas, aspectos polêmicos*. Ed. Fórum, 2009, pág. 89.

Contrário à probidade, temos a improbidade administrativa, que é definida como ato contrário à honestidade, à boa-fé, à honradez, à correção de atitude. O ato de improbidade, nem sempre será um ato administrativo, poderá ser qualquer conduta comissiva ou omissiva praticada no exercício da função ou fora dela. Sobre a probidade administrativa, vale a pena transcrever trecho da obra do constitucionalista José Afonso da Silva<sup>26</sup>:

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o "funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer". O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ou erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.

Para que esses objetivos se materializem, necessário um sistema de controle igualmente aprimorado, que acompanhe, avalie e solucione as distorções e erros encontrados.

O objetivo último da fiscalização é garantir a atuação governamental direcionada para a prática de atos que atendam ao interesse da coletividade, ou seja, a finalidade da atuação estatal é alcançar o interesse público, impedindo assim que governantes e gestores da coisa pública utilizem os recursos públicos e o espaço público em proveito próprio ou de terceiro.

Nesse viés, pode-se dizer que o Tribunal de Contas tornou-se os olhos do povo, na medida em que é o responsável por verificar se os recursos públicos estão sendo bem empregados e se há desvio em sua aplicação. Por isso é tão importante que as Casas de Contas se aproximem cada vez mais de seus cidadãos, criando mecanismos para que todos conheçam suas estruturas, funções, trabalhos, componentes e os resultados de sua atuação.

Por isso, deve haver um aprimoramento constante desses órgãos, razão pela qual a ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil), no IV Encontro dos Tribunais de Contas, em Fortaleza/CE (ocorrida de 4 a 6 de

---

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23.ed. Revista Atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

agosto de 2014), publicou onze Resoluções Orientativas para o aprimoramento dos Tribunais de Contas<sup>27</sup>.

Essa evolução envolve, por exemplo, a necessidade de se rever o critério de escolha dos membros das Casas de Contas, constantemente envolvidos em escândalos de corrupção.<sup>28</sup> Atualmente, as nomeações para integrar o corpo deliberativo são pautadas em critérios subjetivos e escusos, revelando que ainda somos uma sociedade marcada pelo patrimonialismo.

Não se desconhece que a Constituição Federal de 1988 já trouxe evolução nesse aspecto, pois a Constituição Pretérita previa que os membros do Tribunal de Contas da União eram escolhidos, em sua totalidade, pelo Presidente da República, instituindo, assim, verdadeiro domínio do Poder Executivo em relação à definição dos integrantes do órgão responsável pela fiscalização das contas públicas<sup>29</sup>. A Carta Magna atual, afinada com o Estado Democrático de Direito, determina um compartilhamento de poderes entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na definição dos membros dos Tribunais de Contas, na medida em que cabe ao Presidente da República a escolha de três ministros do Tribunal de Contas da União e ao Poder Legislativo a definição dos outros seis membros. Das três vagas de nomeação pelo Presidente da República duas, necessariamente, devem recair sobre procuradores do Ministério Público de Contas e auditores-substitutos, que são membros de carreiras técnicas do TCU, sendo o ingresso por meio de concurso público<sup>30</sup>.

O Tribunal de Contas, como órgão de controle integrante da estrutura do Estado, possui função constitucional autônoma, e sua finalidade precípua é fazer com que a atividade pública se desenvolva de acordo com o interesse público,

---

<sup>27</sup> Informações disponíveis no sítio <http://www.atricon.org.br/documentos/diretrizes-para-o-aprimoramento-dos-tribunais-de-contas-do-brasil-resolucoes-atricon/>. Acessado em 16/10/2017.

<sup>28</sup> Os atuais escândalos que atingiram o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro demonstram a urgência de rever por completo a forma de escolha de seus membros. No dia 29/03/2017, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e outros quatro conselheiros foram presos em razão de denúncias de desvios de recursos públicos. A Operação “Quinto do Ouro”, deflagrada pela Polícia Federal, indica que os suspeitos fazem parte de um esquema de propina que pode ter desviado até 20% de contratos com órgãos públicos para autoridades públicas, sobretudo membros do TCE-RJ e da Alerj (disponível em <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/alvos-de-operacao-contra-fraude-no-tribunal-de-contas-do-rj-sao-presos.ghtml>), acessado em 12/10/2017.

<sup>29</sup> Artigo 73, §3º, da Constituição de 1967.

<sup>30</sup> Artigo 73, §2º, da CRFB.

sendo assim peça indisponível no regime democrático. Cada vez mais, os cidadãos participam das decisões importantes do Estado. Conforme bem coloca Wallace Martins Junior:

(...) a participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é um dos principais fundamentos do Estado Democrático de Direito e dado essencial distintivo entre o Estado de Direito Democrático e o Estado de Direito Social, pela diminuição da distância entre sociedade e Estado. Sua formulação repousa sobre uma verdadeira ideologia de participação do administrado nas funções administrativas para a legitimidade dos atos da Administração Pública. Uma Administração Pública eficaz, democrática e participativa é exigência natural do Estado de Direito<sup>31</sup>.

O cidadão é o centro das atenções do Estado, e por isso deve ser aproximado cada vez mais dos órgãos de controle. No Tribunal de Contas há, por exemplo, o instrumento da Representação e da Denúncia, que podem ser utilizadas por qualquer pessoa física ou jurídica para apontar irregularidades, desvios de recursos públicos, condutas ímprobas, atos imorais ou qualquer outra forma de agir que viole o interesse público. Trata-se de instrumentos gratuitos, que mereciam maior propaganda para que mais reclamações vindas do destinatário final dos serviços do Estado pudessem auxiliar o órgão de controle. O objetivo é dar voz a quem tem o direito de ser ouvido, sendo que do outro lado da “linha”, estar-se-á diante de técnicos, treinados exatamente para verificar se há desvio de recursos públicos. Por isso, é correto dizer que o controle da administração pública alicerçado nos Tribunais de Contas é um dos principais elementos de sustentação da democracia moderna.

De tudo o que foi dito até aqui, pode-se concluir que o Tribunal de Contas é órgão de patamar constitucional, que produz decisões técnicas e possui mecanismos de controle pelos cidadãos.

O sistema de fiscalização se define por desenvolver uma atividade que analisa a técnica, mas tem a sua atuação direcionada para uma atividade jurídica de avaliação. Assim, as Cortes de Contas buscam o controle de todas as atividades efetivadas pelo Estado que envolvam recursos públicos, calcados em condições técnicas. Neste aspecto, é de se indagar se toda e qualquer decisão proferida pelo

---

<sup>31</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, pág. 296.

Tribunal de Contas pode ser revista pelo Poder Judiciário, tema que será melhor desenvolvido e respondido nos capítulos que se seguem.

## 2.1 - PPREVISÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA

No Brasil, a primeira notícia da instituição de um órgão fiscalizador das contas públicas foi consolidada no alvará de 28/06/1908 pelo ato do príncipe regente Dom Joao VI, que criou o Erário Régio.

A criação do Tribunal de Contas, juntamente com o debate sobre a abolição da escravatura foi um dos mais polêmicos e duradouros debates na história do Parlamento brasileiro, tendo atravessado todo o império, e foi só com a proclamação da república, sob a inspiração de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, no Governo Provisório, que o Tribunal de Contas da União (TCU) foi criado no dia 07 de novembro de 1890. Com a edição do Decreto n.º 1.116, de 17 de dezembro de 1892, o Tribunal de Contas da União foi regulamentado, sendo-lhe conferida jurisdição para julgar contas dos responsáveis por dinheiros ou valores públicos<sup>32</sup>. Com maestria e precisão, Ruy Barbosa define o papel da instituição na exposição de motivos<sup>33</sup>:

(...) corpo de magistratura intermediário à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

(...)Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder quotidianamente e executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte na primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias, por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

(...) Nada teremos feito, em tão melindroso assunto, o de mais alto interesse, entre todos, para o nosso futuro, enquanto não erguermos a

---

<sup>32</sup>SANTOS, Jair Lima. *Tribunal de Contas da União & controles estatal e social da Administração Pública*. Curitiba: Juruá, 2005.

<sup>33</sup>BARBOSA, Silva: *Rui Barbosa e as finanças públicas brasileiras: In: Rui Barbosa, uma visão do controle do dinheiro público*, TCU, 2000, p. 51

sentinela dessa magistratura especial, envolta nas maiores garantias de honorabilidade, ao pé de cada abuso, de cada germe ou possibilidade eventual dele.

A Constituição Federal de 1934 dedicou uma seção ao Tribunal de Contas (arts. 99 a 102), e o previu como órgão de cooperação nas atividades estatais, indicando que sua principal competência era acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

Já a Constituição Federal de 1937 posicionou topograficamente o Tribunal de Contas no capítulo destinado ao Judiciário, atribuindo-lhe apenas o art. 114<sup>34</sup>. Em um cenário político de exceção, omitiu qualquer referência à emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Chefe do Executivo Federal por parte do Tribunal de Contas da União.

A Constituição de 1946 inseriu alterações que perduram até o dia de hoje. O Tribunal de Contas da União, foi alocado no Capítulo do Poder Legislativo e, mais especificamente na Seção VI, pertinente ao Orçamento (arts. 76 e 77). A escolha e a aprovação de seus membros passaram a ser do Senado Federal para posterior nomeação pelo Presidente da República. Além disso, o rol de competências do Tribunal de Contas foi ampliado, competindo-lhe: (i) o acompanhamento e fiscalização da execução do orçamento e do julgamento das contas dos responsáveis por dinheiro e outros bens públicos (inclusive dos administradores das entidades autárquicas); (ii) julgamento de legalidade dos contratos e da possibilidade de sua suspensão pela própria Corte; (iii) exame da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões e (iv) atribuição de emissão de parecer prévio às contas de governo do Presidente da República (art. 77). Além disso, a Carta Política de 1946 previu expressamente que o controle exercido pela Corte de Contas poderia ser tanto anterior, como concomitante ou posterior ao ato julgado.

---

<sup>34</sup>CF/1937: “Art. 114 - Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.” (Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acessado em: 08/06/2017).



Destaca-se que em 1959, por ocasião do 1º Congresso dos Tribunais de Conta do Brasil, foi aprovada a Resolução nº 02, segundo a qual: “*Os Tribunais de Contas funcionam como Tribunais de Justiça, no julgamento de processos de tomada de contas; suas decisões devem ter força operante, em todos os casos sujeitos à sua alçada, sobretudo quando dos seus efeitos resultarem ressarcimento a favor da Fazenda Pública*”<sup>35</sup>.

Na Constituição Federal de 1967, o Tribunal de Contas da União foi posicionado no Capítulo relativo ao Poder Legislativo, na Seção da Fiscalização Financeira e Orçamentária (arts. 71 a 73), trazendo como inovação as expressões “controle interno” e “controle externo”<sup>36</sup>.

A Emenda Constitucional n.º 01 à Constituição Federal de 1967 trouxe uma interessante novidade: exigência de criação de um Tribunal de Contas em cada Estado brasileiro, assim como na autorização para os Estados membros criarem Tribunais ou Conselhos de Contas para apreciarem as contas dos seus Municípios, faculdade a qual foi também estendida aos Municípios desde que atendidos certos requisitos.

Com a Carta Magna de 1988, o Tribunal de Contas alçou uma envergadura ímpar na história das Constituições Brasileiras, consoante demonstra seu extenso rol de competências (art. 71, CF/88).

O art. 70, CF/88 prevê, primitivamente, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada

---

<sup>35</sup> COSTA JUNIOR, Eduardo Caroneda. *As funções Jurisdicional e Opinitiva do Tribunal de Contas*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, ano XIX, n. 2, pág. 45-115, 2001.

<sup>36</sup> “Art 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei. § 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.” (Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 08/06/2017).

poder. O art. 71 esclarece que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.

É de se notar pela leitura do art. 71 que os Tribunais de Contas têm função consultiva ou opinativa (art. 71, I), decisória (art. 71, II, III, VIII, IX e X), fiscalizadora (art. 71, IV, V e VI), informativa (art. 71, VII) e corretiva (art. 71, XI, parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º), como será detalhado no próximo item. Considerando que são incisos com alta carga de complexidade, este trabalho limitar-se-á ao aprofundamento do inciso II<sup>37</sup> do art. 71 da Constituição da República.

## 2.2 - COMPETÊNCIAS ATRIBUÍDAS CONSTITUCIONALMENTE AO TRIBUNAL DE CONTAS – NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Tribunal de Contas da União às competências constitucionais previstas nos seus artigos 71, 72, 74 e no artigo 161. O resumo dessas funções ajuda na visualização macro do presente trabalho, bem como demonstra a importância desse órgão em uma democracia. Veja-se a descrição abaixo:

Competência	Tipo de função	Fundamento
Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;	Consultiva / opinativa	Art. 71, I
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta;	Decisória / julgadora	Art. 71, II
Apreciar, para fins de registro, os atos de admissão de pessoal, bem como a das concessões de	Decisória	Art. 71, III

<sup>37</sup>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;

aposentadorias, reformas e pensões;		
Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;	Fiscalizadora	Art. 71, IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe;	Fiscalizadora	Art. 71, V
Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;	Fiscalizadora	Art. 71, VI
Prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;	Informativa	Art. 71, VII
Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei;	Decisória/ sancionadora	Art. 71, VIII
Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;	Decisória	Art. 71, IX
Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado;	Decisória	Art. 71, X
Representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados	Corretiva	
Emitir pronunciamento conclusivo por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas não autorizadas;	Corretiva	Art. 72, § 1º.

Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades;	Corretiva / ouvidoria	Art. 74, a§ 2º
Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras.	Corretiva	Art. 161, parágrafo único

Observa-se, do quadro acima, que o Tribunal de Contas exerce competência julgadora, fiscalizadora, consultiva, corretiva, sancionadora, informativa, e de ouvidoria. Essas competências podem ser classificadas em dois grandes grupos distintos: 1º) competências de auxílio ao legislativo, na qual o Tribunal atua auxiliando diretamente o Parlamento e; 2º) competências exclusivas das Casas de Contas, na qual inexistente o caráter de cooperação funcional com outro órgão.

O Tribunal de Contas é um órgão autônomo e independente que auxilia o Poder Legislativo, mas sem se constituir em um órgão auxiliar, não existindo assim qualquer subordinação hierárquica. Quem auxilia, presta auxílio sem ensejar vínculo de subordinação. Quem auxilia não é auxiliar<sup>38</sup>. Fácil chegar a esta conclusão, pois como a Constituição Federal assegura ao Tribunal de Contas às mesmas garantias de independência do Poder Judiciário (art. 73 e parágrafos)<sup>39</sup>, é evidente que não

<sup>38</sup>MILESKI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. Editora Forum, Belo Horizonte, 2011, pág. 298.

<sup>39</sup>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.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 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 triplíce pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

pode ser considerado um órgão subordinado ao Poder Legislativo, caso contrário, não faria qualquer sentido outorgar aos membros das Cortes de Contas tais prerrogativas.

A Constituição atribui ao Tribunal de Contas da União competências expressas para que possa desempenhar o pleno exercício do controle externo. Tais competências são classificadas pela doutrina como próprias, exclusivas e indelegáveis<sup>40</sup>.

Próprias porque são inerentes aos procedimentos de controle, diretamente ligadas a atividade de vigiar, acompanhar e julgar a regularidade dos atos de atividade financeira que são controlados. Exclusivas porque são competências que a Constituição atribuiu ao Tribunal de Contas e não podem ser exercidas por nenhum outro órgão ou Poder, incluindo aí o Poder Legislativo. Indelegáveis porque são competências que envolvem atividade de controle das finanças do Estado, não podendo ser delegada a outra organização pública ou privada, ou seja, impossível sua transmissão a terceiros.

Destaca-se que apesar de a Constituição da República destinar as competências mencionadas (com as características próprias) ao Tribunal de Contas da União (art. 71 e 72,CF/88), por força do previsto no art. 75<sup>41</sup> da Carta Magna, tais

---

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

<sup>40</sup>MILESKI, *op. cit.*, p. 299.

<sup>41</sup> Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

competências também deverão, obrigatoriamente ser asseguradas pelas legislações estaduais e municipais aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios<sup>42</sup>.

A função julgadora das contas dos responsáveis por recursos públicos da administração pública e das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo aos cofres públicos (art. 71, II, CF/88) está no rol das competências exclusivas das Cortes de Contas, e é esta função o objeto de investigação no presente estudo.

Cabe, neste ponto, uma explicação: existem dois tipos de contas submetidas à apreciação pelos Tribunais de Contas: contas de gestão e contas de governo.

As contas de gestão são aquelas de responsabilidade de Secretarias, Ministérios, Convênios, Fundos e Entidades da Administração Pública Indireta; nestas, a palavra final é do Tribunal de Contas, pois o julgamento das Contas é feito diretamente por este órgão, sem qualquer submissão ao Poder Legislativo (art. 71, II/CF)<sup>43</sup>. O controle externo se dá sobre os gastos, entrada e saída de dinheiro, empenho, liquidação e pagamento das despesas, legalidade das despesas, verificação das licitações, dispensas ou inexigibilidades, contratos e seus aditivos, convênios, parcerias, sistema de controle interno, aplicação dos princípios administrativos, bem como qualquer outra ação que envolva a destinação de recursos e uso de bens.

Diferentemente do que ocorre nas contas de governo, nas contas de gestão os provimentos dos Tribunais de Contas têm força decisória e definitiva, podendo aplicar as sanções previstas em lei, possuindo autonomia, definitividade e força de título executivo (artigo 71, §3º, da CF). Os processos de análise da gestão podem ocorrer pela prestação espontânea ou coercitivamente, pela sua tomada, além de fatos isolados e urgentes que podem ser fiscalizados por uma tomada de contas

---

<sup>42</sup>ADI nº 1994-5 – Espírito Santo – STF, Relator Min. Eros Grau, Sessão Plenária de 24/05/2006. O Supremo Tribunal Federal, forte em precedentes da Corte, reafirmou a sua posição de que os Tribunais de Contas Estaduais têm de guardar “observância necessária do modelo federal”.

<sup>43</sup> ADMINISTRATIVO – TRIBUNAL DE CONTAS: FUNÇÕES (ART. 49, IX, C/C 71 DA CF/88). 1. O Tribunal de Contas tem como atribuição apreciar e emitir pareceres sobre as contas públicas (inciso I do art. 81 da CF/88), ou julgar as contas (inciso II do mesmo artigo). 2. As contas dos agentes políticos – Prefeito, Governador e Presidente da República – são julgadas pelo Legislativo, mas as contas dos ordenadores de despesas são julgadas pela Corte de Contas.(RO em MS n.º 13.499/CE, Rel. Min. Eliana Calmon, 13/08/2002)

especial (TCE). Há, por fim, os procedimentos em que se avalizam os atos de admissão de pessoal, envolvendo a lisura dos concursos públicos, bem como a contratação temporária e preenchimento de cargos de livre nomeação, além dos atos de aposentadoria e pensão. Por serem órgãos colegiados, todos os provimentos finais dos Tribunais de Contas, são emitidos na forma de acórdãos<sup>44</sup>.

Já nas contas de governo, os Tribunais de Contas apenas emitem parecer prévio mencionando as irregularidades ou ilegalidades administrativas, que devem ser submetidas ao julgamento do Poder Legislativo competente. O Tribunal fiscaliza a programação e o planejamento, envolvendo o aspecto orçamentário e de governo, fiscalizando o atendimento aos ditames constitucionais e legais que dizem respeito às finanças e a contabilidade<sup>45</sup>. Nas contas de governo o provimento final tem a natureza de parecer prévio, podendo ser afastado pela casa legislativa mediante o voto de dois terços de seus membros, no caso dos municípios<sup>46</sup>, ou de acordo com o que determinar as constituições estaduais quando for o caso dos estados. Ressalta-se, ademais, que somente têm o dever de prestar as contas de governo os chefes do poder executivo. Entretanto, estes podem, adicionalmente às contas de governo,

---

<sup>44</sup> MASCARENHAS, Michel. *Tribunais de Contas e Poder Judiciário*. Grupo Conceito, São Paulo, 2011, pág. 173.

<sup>45</sup> Há diversas críticas à natureza política do julgamento das contas dos Chefes de Estado, considerando alguns que essas contas deveriam ter análise somente de cunho técnico, sendo o órgão capacitado para tanto o Tribunal de Contas. Neste ponto, menciono as razões de Mileski: "Considerando que o Estado Brasileiro é regido fundamentalmente por princípios democráticos, em que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente", nos termos da Constituição (art. 1º, parágrafo único, CF), significa dizer que os governantes são eleitos, mediante processo político e democrático, para executarem um plano de governo, exercendo uma atividade financeira em favor do interesse coletivo, conforme as necessidades do povo. A fiscalização dessa atividade financeira e do cumprimento do plano de governo deve ter também uma avaliação de duplo aspecto, técnico e político. Avaliação técnica da atividade financeira, com verificação de atendimento dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, é o que é efetuado pelo Tribunal de Contas, com a missão de parecer prévio sobre as contas apresentadas. A verificação do cumprimento do plano de governo para o qual foi eleito o Presidente da República dá-se mediante avaliação e julgamento político do Parlamento, na medida em que é no Poder Legislativo que se encontram os representantes do povo, com poderes para procederem esse tipo de avaliação política". MILESKI, *op. cit.*, p. 311.

<sup>46</sup> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

ter de prestar contas de sua gestão, se tiverem atuado como ordenadores de despesas<sup>47</sup>.

Há diversos julgados que distinguem as contas de governo das contas de gestão. A título de exemplo, cita-se:

Não se tem dúvida de que as contas dos chefes do Executivo, nos três níveis da Federação, devem ser prestadas ao Legislativo, que exerce o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas. Assim, no controle político, vale-se o Legislativo do órgão técnico,

conforme estabelecido na CF/88 - arts. 49, inciso IX, c/c 71.

Observados os diversos incisos do art. 71, identificamos, entre as atividades do Tribunal de Contas, a apreciação das contas, atuando ele como órgão opinativo; APRECIA e emite PARECER PRÉVIO (inciso I); e a atribuição de JULGAR as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte prejuízo ao erário público (inciso II).

Partindo-se da ideia de que não contém a Constituição palavras inúteis e de que se estendem os princípios constitucionais às três esferas de Poder - União, Estados e Municípios -, podemos afirmar que nos Estados o Tribunal de Contas funciona com a dupla

atribuição: órgão auxiliar e órgão julgador. A diferença de atribuições fica na dependência do que se coloca para apreciação.

No exercício da função política de gerência estatal, quando são examinados os atos de império na confecção, atuação e realização orçamentária, é o Tribunal órgão opinativo e, como tal, assessora tecnicamente o Legislativo, a quem compete o julgamento das contas do chefe político: Prefeito, Governador e Presidente da República (art. 71, inciso I, c/c o art. 49, IX, da CF/88).

Diferentemente, quando examina o agir do ordenador de despesas, o Tribunal de Contas vai além, porque lhe compete julgar tais contas.

Nas organizações estatais mais complexas, é impensável que seja o Governador ou o Presidente da República, o ordenador de despesas, atividade que é delegada a servidor a ele subordinado<sup>48</sup>.

Ressalta-se, neste ponto, que em recente julgado, o STF reconheceu a repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 848.826, do Distrito Federal, no qual se discute qual o órgão competente – Poder Legislativo ou Tribunal de Contas – para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas, à luz dos arts. 31, § 2º; 71, I; e 75, todos da Constituição<sup>49</sup>, conforme será pormenorizado adiante.

---

<sup>47</sup>O art. 80, §1º do Decreto-Lei nº 200/67 conceitua o que se entende por ordenador de despesas: “§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda”. Com o advento da Constituição da República de 1988, continuam vigentes os dispositivos regulamentares do referido Decreto, adaptando-se, entretanto, sua leitura às normas da Constituição.

<sup>48</sup> BRASIL, STJ, RMS nº 13.499/CE, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 14/10/2002.

<sup>49</sup>BRASIL, STF, REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 848.826 DISTRITO FEDERAL, Rel. Min. Roberto Barroso, 27/08/2015.



Em face do acórdão formalizado em sede de prestação de contas de governo, que possui a natureza de parecer prévio, não há previsão de recursos processuais para reforma do aresto, por não se tratar de decisão em sentido estrito. Daí sua natureza opinativa, posto que a decisão final será tomada pela Casa Legislativa legitimada<sup>50</sup>.

Lembre-se, ainda, da função sancionatória, segundo a qual, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidades de contas, cabe ao Tribunal de Contas aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (art. 71, VIII, CF/88). A aplicação da sanção está diretamente ligada à competência julgadora do tribunal, pois para punir o responsável, é necessário que antes o Tribunal tenha dado início a um processo e iniciado um julgamento<sup>51</sup>.

Em verdade, o que a Carta Magna fez foi municiar o Tribunal de Contas com instrumentos coercitivos que possibilitam o cumprimento de suas determinações, aplicando assim, sem a necessidade de intervenção de outro poder, as sanções aos gestores malsucedidos em seu labor<sup>52</sup>.

Neste viés, destaca-se que quando do julgamento resultar a imputação de débito ou aplicação de multa, a decisão da Corte de Contas terá força de título executivo, nos termos do art. 71, §3º da Constituição Federal.

---

<sup>50</sup> MASCARENHAS, Michel. *Tribunal de Contas e Poder Judiciário*. Grupo Conceito, São Paulo, 2011. Pá. 198.

<sup>51</sup> Trata-se de RMS em que a questão jurídica versa sobre a possibilidade de o Tribunal de Contas estadual imputar débito ao chefe do Executivo Municipal (em virtude de irregularidades e prejuízo ao erário público), mesmo quando a Câmara Municipal, em votação, rejeitou o parecer daquele órgão. Prosseguindo o julgamento, a Turma, por maioria, negou provimento ao recurso. Explicitou que, no caso, existem dois processos julgados pelo Tribunal de Contas: um analisou o balanço geral do município no exercício de 1991 e o outro apreciou atos por gestão ilegítima do dinheiro público praticados pelo prefeito. Sendo assim, na primeira hipótese, o prefeito age como agente político, dando cumprimento aos ditames orçamentários, por isso o julgamento é político perante o Legislativo (art. 71, I, c/c art. 49, IX, CF/1988). Na segunda hipótese, o prefeito tem responsabilidade administrativa, igualando-se aos demais administradores de recursos públicos, sendo julgado pelo Tribunal de Contas e constituindo o ato final de julgamento administrativo título executivo (art. 71, II, § 3º, CF/1988). RMS 11.060-GO, Rel. originária Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, julgado em 25/6/2002.

<sup>52</sup> GUERRA, Evandro Martins. *O controle externo e interno da administração pública*. 2ª edição, Belo Horizonte, editora Fórum, 2007, pág. 183.

Diante desse quadro, alguns autores entendem que a própria constituição atribuiu ao Tribunal de Contas o exercício da jurisdição, o que denominaram “função jurisdicional de natureza administrativa”, nestes termos:

Parece-me, em suma, que melhor se caracterizaria o Tribunal de Contas reconhecendo-lhe o exercício, além de outras de mero controle, de função jurisdicional de natureza administrativa, como decorrência do exame global dos dispositivos constitucionais que lhe conferem estrutura e dignidade de um verdadeiro tribunal<sup>53</sup>.

Tal ponto será melhor desenvolvido no subcapítulo 3.2. Que fique claro, neste tópico, que a natureza jurídica das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas é de exercício da função jurisdicional.

Nossa Carta Magna, por diversas vezes, atribui a órgãos não integrantes do Poder Judiciário o exercício da função jurisdicional, e tais previsões em nada colidem com o art. 5º, XXXV da Constituição (“*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”), eis que referido dispositivo tem como destinatário o legislador infraconstitucional.

Nítido, assim que a natureza jurídica das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas decorrem da autêntica função jurisdicional.

### 2.3- A AUTONOMIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Conforme explicitado acima, as competências do Tribunal de Contas, previstas no rol do art. 71/CF, podem ser classificadas em dois grandes grupos distintos: 1º) competências de auxílio ao Legislativo, na qual o Tribunal atua assessorando e contribuindo diretamente com o Parlamento e; 2º) competências exclusivas das Casas de Contas, na qual inexistente o caráter de cooperação funcional com outro órgão.

---

<sup>53</sup>REALE, Miguel. *Questões de direito*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981, pág. 83.

Desta forma, a simples leitura apressada do art. 71 da Constituição Federal pode nos levar a uma percepção falsa de subordinação do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo. Todavia, essa não é a interpretação que se harmoniza com o ordenamento jurídico-constitucional.

Evidente que na condição de órgão de controle externo, o Tribunal de Contas tem, necessariamente, sob pena de se comprometer a sua independência, de estar fora das esferas de poder, e não se confundir com as unidades gestoras.

Ao prever que o Tribunal de Contas auxiliará o controle externo exercido pelo Congresso Nacional, não pretendeu o legislador originário, neste ponto, estabelecer uma subordinação entre os dois órgãos, mas uma vinculação do trabalho técnico produzido pelo Tribunal como subsídio para adoção de decisões pelo Congresso. O Tribunal de Contas é órgão fundamental ao desenvolvimento das instituições públicas deste país.

Conforme determina a nossa Carta Magna, o titular do controle externo é o Congresso Nacional, que é auxiliado pelo Tribunal de Contas<sup>54</sup>. Este não é órgão do Poder Legislativo e isso está expresso na Constituição Federal, que prevê com toda clareza no art. 44 que “*O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal*”. Assim, integram o poder legislativo a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, de tal forma que o Parlamento Brasileiro não é composto pelo Tribunal de Contas.

Há aqueles que defendem que o Tribunal de Contas é órgão integrante do Poder Legislativo diante da organização do texto constitucional (o Tribunal de Contas encontra-se na Seção IX - *DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA* – artigos 70 a 75 – dentro do Título IV: *DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES* e sob o Capítulo I - *DO PODER LEGISLATIVO*). Entretanto, deve-se observar que os Tribunais de Contas não estão previstos apenas no artigo 70 e seguintes, mas também no artigo 31 e seus parágrafos, todos da Constituição Federal, caindo por terra tal argumentação.

---

<sup>54</sup>Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...).

Uma interpretação sistemática da Constituição Federal evidencia que o Tribunal de Contas não é subordinado a nenhum dos três Poderes (nem ao Legislativo, nem ao Executivo, nem ao Judiciário), ocupando posição de autonomia e insubordinação<sup>55</sup>.

Esse é o posicionamento do STF, conforme precedente de 2010, que trata de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face de dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que, alterados por emenda de iniciativa Parlamentar, tentavam inserir hipóteses de ingerência do Legislativo Estadual no funcionamento das Cortes de Contas:

Cabe enfatizar, neste ponto, uma vez mais, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – considerado o teor da emenda constitucional estadual 40/2009 –, que inexistente qualquer vínculo de subordinação institucional dos Tribunais de Contas ao respectivo Poder Legislativo, eis que esses órgãos auxiliam o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais e possuem, por expressa outorga constitucional, autonomia que lhes assegura o autogoverno, dispondo, ainda, os membros que os integram, de prerrogativas próprias, como os predicamentos inerentes à magistratura.

Revela-se inteiramente falsa e completamente destituída de fundamento constitucional a ideia, de todo equivocada, de que os Tribunais de Contas seriam meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo.

Na realidade, os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico, como o reconhecem autorizadíssimos doutrinadores (...)<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> MASCARENHAS, *op. cit.*, pág. 85.

<sup>56</sup> STF, ADI 4.190/DF, Pleno, relator ministro Celso de Mello, julgado em 10.03.2010. reproduz-se a ementa: "(...). A POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS - ÓRGÃOS INVESTIDOS DE AUTONOMIA JURÍDICA - INEXISTÊNCIA DE QUALQUER VÍNCULO DE SUBORDINAÇÃO INSTITUCIONAL AO PODER LEGISLATIVO - ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE TRADUZEM DIRETA EMANAÇÃO DA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República." Em outro julgado, em que também houve, por parte do Poder Legislativo, a tentativa de emoldurar a atuação do Tribunal de Contas, o STF assim se posicionou: "(...) a melhor doutrina reconhece a independência do Tribunal de Contas frente ao Poder Legislativo, ao qual não se subordina. Ambos os órgãos funcionam, na realidade, em uma relação de cooperação, na atividade de controle externo do poder público, dispondo, para tal finalidade, de competências autônomas" (STF, ADI 4418-MC/TO, Pleno, relator ministro Dias Toffoli, julgado em 06.10.2010).

Marianna Montebello Willeman discorre sobre a autonomia e independência do Tribunal de Contas em relação aos demais poderes do Estado, classificando-o como detentor de uma função neutral:

O aspecto fundamental a ser destacado em reforço à função neutral exercida pelos Tribunais de Contas no Brasil vincula-se ao reconhecimento de sua autonomia e independência em relação aos demais poderes orgânicos do Estado. A esse propósito, merece registro o fato de que a vinculação usualmente reconhecida entre Tribunais de Contas e Poder Legislativo é objeto de compreensões não raro distorcidas, sendo atualmente suplantada pela doutrina mais especializada na temática.

(...)

O ponto pertinente à intrínseca relação entre independência e imparcialidade/neutralidade, porém, merece aprofundamento e submete-se a alguns testes de validação. Afinal, a independência não é, em si mesma, garantia de imparcialidade. Ao contrário, a independência define um status, enquanto a imparcialidade é uma qualidade, uma característica do comportamento de certos indivíduos. A independência pode ser uma marca intrínseca de certas instituições, ao passo que a imparcialidade é uma nota característica de um ator em particular. A imparcialidade, para ser exercida, pressupõe independência, mas esta, isoladamente, não é suficiente para assegurar neutralidade<sup>57</sup>.

Eduardo Lobo Botelho Gualazzio, conclui que o Tribunal de Contas possui os seguintes atributos essenciais: a) autonomia funcional; b) colegialidade; c) natureza administrativa; d) funções administrativas; e) edição de atos administrativos; f) realização de atividades administrativas de controle externo; g) perfil de corporação administrativa autônoma, que verifica e julga, mas não exerce a jurisdição, esta privativa do poder judiciário<sup>58</sup>.

Discorda-se, entretanto, da conclusão do autor, de que o Tribunal de Contas não exerce a jurisdição. Nas palavras de Evandro Martins Guerra:

(...) os tribunais de contas possuem natureza jurídica de difícil apreensão, enquadrando-se nos chamados órgãos constitucionais autônomos ou de destaque constitucional, encontrando-se posicionado por entre as esferas do poder ou ao lado destas, porquanto a evolução da sociedade e do direito não mais admitem a teoria tripartite com estanque e absoluta<sup>59</sup>.

A expressão 'órgão auxiliar', prevista no art. 71/CF significa que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com a cooperação do Tribunal de Contas, que tem a função de exercer o controle financeiro e orçamentário da

---

<sup>57</sup>Willeman, Marianna Montebello, *Accountability Democrática e o Desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte, ed. Fórum, 2017, pág. 194 e 199.

<sup>58</sup> GUALAZZIO, Eduardo Lobo Botelho Gualazzio, *Justiça administrativa*. Revista dos Tribunais, 1986, p. 186.

<sup>59</sup> GUERRA, Evandro Martis, *Controle Externo, estudos temáticos*, editora Fórum, 2007, pág. 65.

Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. Assim, trata-se de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três Poderes.

Tanto assim que diversas competências previstas no rol do art. 71/CF não possuem qualquer ligação, vínculo ou subordinação com o Poder Legislativo. Cita-se, a título de exemplo, a competência de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, que não possui qualquer relação com o Poder Legislativo.

A palavra “auxílio”, presente no art. 71 da Carta Magna, é utilizado no sentido de que não se pode exercer o controle externo senão com a participação do Tribunal de Contas, da mesma forma que a Constituição prevê que a jurisdição só pode ser exercida com a presença do Ministério Público. O verbo auxiliar significa ajudar, amparar, dar assistência. Este raciocínio é defendido por Carlos Ayres Britto<sup>60</sup>:

(...) quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (art. 71), tenho como certo que está a falar de “auxílio” do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro.

Tanto não há subordinação do Tribunal de Contas ao Congresso que apesar da titularidade do controle externo ser do Poder Legislativo, numerosas atribuições típicas são exclusivas do Tribunal de Contas. Conforme explicou o Ministro Ayres Brito<sup>61</sup>:

Tudo fica mais claro quando se faz a distinção entre competências e função. A função de que nos ocupamos é a mesma, pois outra não é senão **o controle externo**. As competências, no entanto, descoincidem. As do Congresso Nacional estão arroladas nos incisos IX e X do art. 49 da Constituição, enquanto as do TCU são as que *desfilam pela comprida passarela* do art. 71 da mesma Carta Magna. Valendo anotar que parte dessas competências a Corte Federal de Contas desempenha como forma de auxílio ao Congresso nacional, enquanto a outra

---

<sup>60</sup> O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas, Revista Diálogo Jurídico, Ano I, n. 09, dezembro de 2001, disponível em [www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)

<sup>61</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador. Disponível em [www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br), acessado em 08/06/2017.

parte sequer é exercida sob esse regime de obrigatoria atuação conjugada. (Grifo no original).

Depreende-se que o Tribunal de Contas é órgão autônomo, que não pertence a nenhum dos três poderes, e parte das atribuições e competências que a Constituição lhe incube sequer passa pelo crivo do Congresso Nacional. Evidente que há uma zona de interseção operacional, ou seja, há um campo de atuação comum, em que a Corte de Contas atua em primeiro plano e o Congresso em segundo. Entretanto, na maior parte de seu campo de atuação, o Tribunal de Contas atua isoladamente, sem a participação do Parlamento. Sob esta ótica, salienta Guerra<sup>62</sup>:

Na verdade, o controle externo caracteriza-se pela existência de um sistema de duas forças paralelas de suportes distintos, com sentido único, atuando sobre o mesmo objeto. Vale dizer; temos o exercício desse controle pelo Poder Legislativo, com ou sem a colaboração do Tribunal de Contas e, por parte desse, a execução autônoma das competências privativas que lhe foram outorgadas pela Carta da República. Com efeito, para uma só função genérica dois órgãos foram determinados, formando um sistema a serviço da mesma causa.

É de se notar, em uma leitura mais atenta do art. 71/CF que o constituinte em momento algum fala em “órgão auxiliar”, comunicando, em verdade que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Neste sentido, as lições de Odete Medauar<sup>63</sup>.

A Constituição Federal, em artigo algum, utiliza a expressão órgão auxiliar; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao Poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. Tendo em vista que a própria Constituição assegura ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente desvinculado da estrutura de qualquer dos três Poderes.

O art. 73/CF estipula que o Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. São, nitidamente, características de um órgão independente e autônomo, sem subordinação a

---

<sup>62</sup> Guerra, *op. cit.*, p. 171.

<sup>63</sup> MEDAUAR, *op. cit.*, pág. 173.

qualquer outro. Como se não bastasse, o Tribunal de Contas é equiparado ao Poder Judiciário, conforme artigo 73,§3º/CF, que assevera que os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, impedimentos, prerrogativas, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

É sabido que quem exerce poder de fiscalização comumente contraria interesses. Quando o exercício do poder se dá sobre autoridades que também possuem poderes de Estado, a atuação da fiscalização aflora certa sensibilidade nas relações de poder, ocasionando, facilmente, atritos, que podem resultar em posturas contrárias à fiscalização realizada, o que demanda, necessariamente, no municiação do órgão fiscalizador de autonomia.

Desta forma, defende-se que o Tribunal de Contas é órgão autossuficiente e autônomo, sem subordinação a nenhum órgão da Administração Pública, seja o Poder Executivo, Judiciário, ou o Legislativo, devendo obediência apenas à Constituição Federal e às Leis infraconstitucionais.

Menciona Ricardo Lobo Torres que alguns juristas alemães defendem a tese de que o Tribunal de Contas constitui um quarto poder<sup>64</sup>. Entretanto, como bem comentado por Hélio Saul Mileski<sup>65</sup>, embora sedutora a ideia de ser criado um quarto poder, intitulado de Poder Fiscalizador e constituído pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas, o primeiro destinado a fiscalizar a lei e defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis e o segundo destinado a fiscalizar a atividade financeira do Estado, não há espaço constitucional para tal interpretação.

Assim, o Tribunal de Contas é órgão autônomo, com atuação independente, que presta auxílio ao Poder Legislativo em determinadas ocasiões.

---

<sup>64</sup>TORRES, Ricardo Lobo. *A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 194, pág. 355 Out/dez. 1993.

<sup>65</sup>MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. Op. cit., pág. 243.



A doutrina moderna ressalta ainda a função neutral desenvolvida pelo Tribunal de Contas. Trata-se do resgate contemporâneo da Doutrina das Funções Neutrais, com abundantes mutações em relação à abordagem originária<sup>66</sup>.

Há algumas marcas que caracterizam a função neutral. A primeira delas é em relação à legitimidade de sua autoridade, que repousa em duas características básicas: a sua qualificação técnica e sua imparcialidade, compreendida esta última no descompromisso partidário e na neutralidade em relação a diversos interesses que podem estar em jogo em sua atuação<sup>67</sup>. Por isso, seus titulares não podem ser eleitos, a fim de que fiquem afastados da dinâmica político-partidária. Outra característica diz respeito à necessária independência desses órgãos neutrais para assegurar a emancipação política da instituição. Nesse sentido é a lição de Alexandre Aragão:

O que há em comum a todos estes órgãos, que, sem dúvida, possuem escala de autonomia variável, é (1) o caráter não eletivo do provimento de seus titulares, (2) a natureza preponderantemente técnica das suas funções, (3) a independência, ou seja, a ausência de subordinação aos poderes políticos eletivos do Estado como forma de propiciar (4) o exercício imparcial das suas funções em relação aos diversos interesses particulares que estiverem em jogo, aos interesses do próprio

---

<sup>66</sup> A ideia do poder neutral surgiu em 1815 na obra “Princípios de Política”, de Benjamin Constant. Em suas palavras: “É, com efeito, segundo me parece, a chave de toda a organização política. O poder real (eu o entendo como o poder do chefe de estado, não importa o título que se lhe dê) é um poder neutro. Aquele dos ministros, é um poder ativo. Para explicar essa diferença, definamos os poderes políticos, tal como os conhecemos. O poder executivo, o poder legislativo e o poder judiciário são três instâncias que devem cooperar, cada qual no que lhe cabe, ao movimento geral; mas quando essas instâncias se chocam, é necessária uma força que lhes recupere o espaço. Essa força não pode estar dentro de qualquer das instâncias, porque ela serviria para destruir as demais. É necessário que ela esteja do lado de fora, que ela seja neutra (...) para que seja preservadora, reparadora, sem ser hostil. A monarquia constitucional cria esse poder neutro, na pessoa do chefe de estado. (...). O poder real está dentre os demais, é uma autoridade ao mesmo tempo superior e intermediária, sem qualquer interesse em perturbar o equilíbrio e, bem ao contrário, com todo o interesse em mantê-lo”. (CONSTANT, Benjamin. *Principes de politique*. Paris: Guillaumin, 1872, p. 20. Disponível em: <[www.unmondelibre.org](http://www.unmondelibre.org)>. Acesso em: 26 de novembro de 2017). Afirma Marianna Montebello Willeman que foi essa a fonte de inspiração para o poder moderador, previsto no artigo 98 da Carta Política do Império de 1824, que reproduziu integralmente as palavras empregadas por Benjamin Constant. Confira-se: “O Poder Moderador é a chave de toda organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação e seu Primeiro Representante, que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos.”. In Willeman, Marianna Montebello, *Accountability, Democrática e o Desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Op. cit., pág. 188.

<sup>67</sup> Willeman, Marianna Montebello, *Accountability, Democrática e o Desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Op. cit., pág. 192.

Estado, do qual fazem parte e à vontade majoritária da sociedade tal como expressa por seus representantes<sup>68</sup>.

A partir dessas análises, é plenamente possível associar a função exercida pelos Tribunais de Contas no Brasil ao campo das funções neutrais, como, aliás, já tem sido explorado Diogo De Figueiredo Moreira Neto:

(...) funções neutrais constitucionalmente independentes de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, voltadas explicitamente à tutela da legalidade, da legitimidade e da economicidade da gestão administrativa, e, implicitamente, também à tutela da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da gestão pública, categorizadas como atividades de zeladoria e de controle.<sup>69</sup>

Em recente obra, o mesmo autor aprofundou o tema das funções neutrais, ratificando seu posicionamento em relação aos Tribunais de Contas:

Como evolução esperada – a par dos órgãos governativos parlamentares, que, ao menos em teoria, continuam a expressar, *de forma indireta*, a vontade dos vários segmentos (por isso denominados partidários) do poder popular originário, que operam, todos, segundo o *critério da maioria* – despontou a necessidade de institucionalizem-se órgãos diferenciados, que atuassem *contramajoritariamente* na sustentação de *valores politicamente indisponíveis*, mesmo antagonicamente. Tais órgãos, por definição, *neutrais* em relação à atuação político-partidária, inserir-se-iam a partir da sociedade, no aparelho de Estado, pela via do *mérito*, e não a eletiva, com a missão de expressar e de sustentar esses valores fundantes e permanentes, que, distintamente dos partidários, não são eventuais nem segmentários, se não que permanentes e indisponíveis, historicamente comuns a toda nacionalidade, destarte, *prevalecendo, até mesmo, contra a vontade de eventuais maiorias*. (...). Hoje, porém, além dos órgãos neutrais *judiciários*, pluralizam-se e difundem-se *novos órgãos neutrais constitucionalmente independentes*, com funções *contramajoritárias*, dirigidas tanto à proteção dos interesses das pessoas, quanto ao controle do Poder Estatal. No Brasil, já são identificados nada menos que cinco conjuntos de órgãos constitucionalizados com essa natureza, desempenhando diversificadas funções de *zeladoria, fiscalização, promoção, defesa e consultoria jurídica, referidas a interesses constitucionalmente protegidos*, por isso, todos apropriadamente insertos na Carta Política Brasileira, em seu Título IV – Da Organização dos Poderes, e assim identificados: 1) o Sistema Nacional de Tribunais de Contas; 2) o Conselho Nacional de Justiça; 3) o Conselho Nacional do Ministério Público; 4) o Sistema Nacional das Funções Essenciais à Justiça (com os subsistemas nacionais da Advocacia, do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública; e 5) o Sistema Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup>ARAGÃO, Alexandre. *O controle da constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal à luz da teoria dos poderes neutrais*. Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, vol. 57, 2003, p. 31.

<sup>69</sup>MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder, direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 90.

<sup>70</sup>MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Novas mutações juspolíticas: em memória de Eduardo García de Enterría, jurista de dois mundos*. Obra citada, p. 228.

Torna-se importante, ainda neste capítulo, tratar da questão referente à independência das instâncias judiciais e administrativas, eis que o agente público fiscalizado pode ser submetido a dois julgamentos: o jurisdicional administrativo do Tribunal de Contas e o judicial, efetivado pelo Poder Judiciário no juízo penal.

Os juristas tratam a todo tempo de casos que envolvem ilícitos administrativos praticados por servidor público com repercussão no juízo criminal. Nesse caso, aplica-se o art. 935 do Código Civil que dispõe o seguinte: “A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”.

Entretanto, este artigo do Código Civil não se aplica ao julgamento submetido ao Tribunal de Contas, eis que seu alcance não pode tornar inválida sua competência constitucional. Nas palavras de Helio Saul Mileski:

A função de controle da atividade financeira, com poderes de julgamento, é função de Estado constitucionalmente dirigida ao Tribunal de Contas e que não pode ser usurpada ou reduzida por aplicação interpretativa da norma civil. Seria procedimento de inversão de hierarquia das leis, com a lei ordinária, de natureza civil, se sobrepondo à norma constitucional, de natureza pública<sup>71</sup>.

Assim, pouco importa, no caso, que o juízo penal determine o arquivamento do processo, absolva ou condene o responsável. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

aprovadas as contas, o prefeito está quitado das despesas efetivadas e liberado de responsabilidade administrativa ou político-administrativa a elas relativa, mas não fica exonerado da responsabilização civil ou criminal por atos funcionais praticados naquele exercício financeiro, porque tais julgamentos são da exclusiva competência do Poder Judiciário<sup>72</sup>

Quando o Tribunal de Contas realiza julgamento sobre as contas dos responsáveis e conclui pela irregularidade das contas, há ilícito administrativo que também pode ensejar a penalização de natureza criminal. A autoridade competente deve adotar as medidas previstas no art. 40 do Código de Processo Penal: “Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a

---

<sup>71</sup> MILESKI, *op. cit.* Pág. 303.

<sup>72</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 501.

*existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia”.*

Trata-se da harmonização entre as jurisdições constitucionais. Nas palavras de Cretella Junior: *“as jurisdições civil, administrativa e penal são manifestações de soberania do Estado. Não devem opor-se. Ao contrário, devem ser harmônicas, servindo como referencial necessário a sentença penal”.*<sup>73</sup>

A título de exemplo, cita-se a Deliberação nº 278 de 24 de agosto de 2017 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que estabeleceu que quando o julgamento for pela irregularidade das contas, há obrigatoriedade de encaminhamento de cópia do processo ao Ministério Público.

---

<sup>73</sup>CRETELLA JUNIOR, José. *Prática do processo administrativo*. 2ª edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, pág. 143.

### 3 – O CONTROLE JUDICIAL DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

As contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos ficam submetidas a julgamento perante os Tribunais de Contas (art. 71, II/CF) mediante processo denominado “Tomada de Contas”, instituído e regulamentado pelo Decreto-Lei nº 200/67, arts. 80 a 93. A finalidade da norma é fazer com que qualquer pessoa que utilize dinheiro, bens e valores públicos seja obrigada a justificar o seu bom e regular emprego, de acordo com as necessidades coletivas e em conformidade com as leis e regulamentos.

O Tribunal de Contas é órgão integrante da estrutura do Estado, com função fiscalizadora sobre sua atividade financeira, julgando as contas daqueles que as devem prestar. Assim, inegável que as Cortes de Contas possuem o dever de dizer o direito, de acordo com o ordenamento jurídico vigente, garantindo que a Administração tenha uma atuação financeira destinada a atender o interesse público, em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade, a fim de assegurar o bom e regular emprego do dinheiro público.

Dentro desse contexto normativo constitucional, as decisões do Tribunal de Contas devem obrigatoriamente ser cumpridas pelos administradores jurisdicionados, sob pena de negação do próprio sistema de controle.

Desde a vigência do Decreto nº 966-A de 7 de novembro de 1890<sup>74</sup>, doutrina e jurisprudência debatem quanto a natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas e, por via de consequência, se as mesmas podem ser revistas pelo Poder Judiciário. Há, basicamente, duas correntes antagônicas sobre o tema, nas palavras de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Se a discussão sobre os meios e a forma de atuação dos Tribunais de Contas provoca extenso rol de opiniões diversificadas, é natural que os grandes temas que lhe são correlatos também não encontrem uniformidade de teses. Num extremo, por má vontade ou ignorância, ou ambas, perfilam os que desprezam a

---

<sup>74</sup> O Decreto n. 966-A fez a 1a previsão legislativa do Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República: “Art. 1º *É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República*”

relevância dessas instituições, e, como corolário, só podem ver nas respectivas decisões um *res nullius*; no outro, integrantes de uma elite mais esclarecida, atenta a um inegável avanço institucional que se vem operando, reconhecem que são salutareis e necessárias, ponderando pelo valor jurídico e ampla eficácia das decisões dos Tribunais de Contas<sup>75</sup>.

Há, assim, aqueles que defendem que o Tribunal de Contas não exerce função jurisdicional, e por via de consequência toda e qualquer decisão daquele órgão poderia ser amplamente revista pelo Poder Judiciário, sem qualquer limite. Noutra extremidade, há aqueles que defendem que ao proferir decisão condenatória, os Tribunais de Contas exerceram verdadeira função jurisdicional, havendo assim limites objetivos quanto à revisibilidade pelo Poder Judiciário. Consideram que a função julgadora do Tribunal de Contas deriva de competências constitucionais específicas, envolvendo decisão de cumprimento obrigatório, e por isso a revisão judicial dessas decisões, na forma do art. 5º, XXXV/CF só poderia ocorrer por ilegalidade manifesta ou erro formal, com a consequente declaração de sua nulidade, mas sem possibilitar ao Judiciário o rejuízo das contas, por estarmos diante de uma competência exclusiva destinada ao Tribunal de Contas.

Passa-se, a partir de agora, a investigar com maior profundidade de detalhes as novas perspectivas e o limite das revisões das decisões do Tribunal de Contas pelo Poder Judiciário.

### 3.1 – A CONTEMPORANEIDADE E SUA INFLUÊNCIA NA JURISDIÇÃO

Importantes destacar quais os objetivos da jurisdição na contemporaneidade e quais são os novos paradigmas e olhares sobre o tema proposto.

Os juristas brasileiros enfrentam um verdadeiro desafio ao tentarem definir o que significa a contemporaneidade. O que se sabe é que a contemporaneidade é marcada por um processo de mudanças, mas não se alcança o que essas

---

<sup>75</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas*. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, n. 1, abril/junho 2005.

mudanças representam no seio da sociedade, notadamente no que diz respeito ao direito e, mais precisamente em relação à jurisdição, ao direito processual civil<sup>76</sup>.

Não basta tratar o fenômeno da contemporaneidade como se fosse fruto tão somente de uma mudança de paradigmas. Rui Cunha Martins afirma que a mutabilidade e os profundos deslocamentos de sentido não bastam: há que se analisar o modo da mudança, pois, “o que muda, muda de maneira diferente”<sup>77</sup>.

Conforme destaca o autor, não se pode ignorar a existência de um período de transição entre os paradigmas, sendo esse período de demasiada importância e teria verdadeiros contornos de permanência. Em outras palavras, a transição seria o novo<sup>78</sup>, razão pela qual o “*processo civil torna-se o resultado de toda a evolução desenvolvida*”<sup>79</sup>, não sendo possível analisar todas as mudanças como se fossem compartimentos estanques.

O contemporâneo, portanto, não significa a superação daquilo que se intitula de pré-contemporâneo. Na verdade, o contemporâneo é a própria transição, pois não se supera completamente o cenário anterior, existindo, em verdade, uma

---

<sup>76</sup> Há que se destacar, nessa toada, a doutrina de Cândido Rangel Dinamarco: “Essa reflexão legítima e encoraja a busca das tendências do processo civil moderno e razoável previsão de suas evoluções em futuro relativamente próximo, a partir da percepção das forças que vêm atuando sobre os modelos processuais dos nossos países e sem o temor de arriscar-se em temerários exercícios de futurologia ou adivinhação. Tal seria mais difícil se o processo civil atual vivesse um período de estagnação e conformismo, sem a evidência de forças atuando sobre sua lei e sua doutrina, mas tal não é o que acontece neste continente. As significativas inovações legislativas ocorridas nas últimas décadas, com a precedência e acompanhamento de uma atividade doutrinária muito intensa, põem o observador atento no epicentro de acontecimentos razoavelmente definidos e analisados, com a possibilidade de identificar os rumos de uma evolução possível e já insinuada”. DINAMARCO, Cândido Rangel. *O futuro do processo civil brasileiro*. In: *Fundamentos do processo civil moderno*, t. II. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 726.

<sup>77</sup> “Este aspecto é absolutamente decisivo. Equacioná-lo é discutir o problema do ‘novo’ e das formas de ele se manifestar: a ‘diferença’ e a ‘repetição’, que administram a noção de originalidade; o ‘deslocamento’ e a ‘refundação’, que traduzem a persistência do mesmo; a ‘sucessividade’ e a ‘simultaneidade’, que dizem o modo de o novo se dar. Como muda aquilo que muda? O que não muda quando tudo parece mudar?”. MARTINS, Rui Cunha. *O ponto cego do direito. The brazilian lessons*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 97.

<sup>78</sup> “A condição transacional não é algo que esteja entre paradigmas, ela é a projeção da inter-paradigmaticidade possível num mundo que refaz a própria mudança. Se há algo que justifique dizer-se paradigmático da nossa presente situação, não é o paradigma x ou y, é tão só a simultaneidade de paradigmas”. MARTINS, Rui Cunha. Op. cit., p. 100.

<sup>79</sup> Dinamarco já lecionava nesse sentido. DINAMARCO, Cândido Rangel. Op. cit., p. 727.

confluência de ideias e perspectivas: não se trata do novo da superação ou da sucessividade, mas do “novo da concomitância”<sup>80</sup>.

No que diz respeito ao direito, uma das principais mudanças pós-modernas foi a ampliação do acesso à justiça como programa de reforma e método de pensamento, conforme desenvolvido na obra de Mauro Cappelletti<sup>81</sup>.

Neste viés, como bem avalia Alan Uzela<sup>82</sup>, os dois objetivos principais da jurisdição na contemporaneidade são: a resolução dos conflitos individuais pelo sistema de Cortes estatais, e a implementação de políticas, objetivos e funções sociais.

O sistema de resolução de conflitos deve basear-se, sempre, em um ideal de igualdade. E não se está fazendo referência àquele ideal de igualdade teórico,

---

<sup>80</sup> Rui Cunha Martins contrapõe o novo da sucessividade ao novo da concomitância. Para o autor: “O novo da sucessividade trabalha com o conceito de superação. Segundo essa perspectiva, o que chega supera o antigo (...). Já o novo da concomitância trabalha com o conceito de contiguidade. Deste ponto de vista, ele permite a novidade pela viabilização de cruzamentos não antevistos entre elementos de várias ordens (...)”. MARTINS, Rui Cunha. Op. cit., p. 101.

<sup>81</sup> CAPPELLETTI, Mauro. *Processo, ideologias e sociedade (tradução: Elício de Cresci Sobrinho)*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, p. 379 e ss.

<sup>82</sup> “The two main goals of civil justice may be in the broadest sense defined as: resolution of individual disputes by the system of state courts; and implementation of social goals, functions and policies. In various doctrinal works, these goals have different names. For the first, the conflict-resolution (dispute-resolution, conflict-solving) goal is often spoken of. The second, the policy-implementation goal, is more difficult to denote uniformly, as the social policies and functions that civil justice should have may be rather diverse and serve different political or social ideologies or paradigms. (...)The exclusive focus of civil justice on the conflict-resolution goal was historically associated with the liberal states of the nineteenth century. In its purest form, this goal concentrates only on the enforcement of the challenged rights of individuals, and sees the function of civil justice in providing a neutral forum which is put at the disposal of the litigants in order to evade resorting to self-help. As an instrument of the reactive liberal state, civil justice had to provide its services in the way that would ensure a minimum of intervention. Just as the laissez-faire economy refrains from intervening in the business transactions between private parties, the liberal system of civil justice refrains from intervening in the legal transactions of private law, by giving the maximum powers to the litigants. In the same way as the owners in a classic liberal state possess an absolute freedom to dispose of their property, the litigants in a civil litigation have an absolute freedom to dispose with their claims and with the process as a whole - they are dominilitis, the masters of civil litigation. Under the principle of minimum intervention, the role of the state and its officials - judges - is limited to the role of a referee, who passively observes the interplay of the parties, maintains the observance of the rules of the game, and only in the end (if ultimately necessary) intervenes and makes a decision. The end result, in the interest of putting an end to the conflict, must therefore be final - res iudicata- but it affects only the parties (facitius inter partes), and is none of anybody else's business. From the state's perspective, the only systemic interest is to keep its conflict-resolution services running at the minimum cost, while at the same time still fulfilling the main task - diverting the private parties from resorting to forcible self-help”. UZELAC, Alan. *Goals of Civil Justice and Civil Procedure in Contemporary Judicial Systems Part I General Synthesis*, 34 IUS Gentium 3, acesso via westlaw.com, em 20 de junho de 2016.



sendo imprescindível que a prática reflita o que é mundialmente defendido. Por esse motivo, a igualdade material passa a ser tão imprescindível na contemporaneidade.

Mais do que isso: a igualdade é imprescindível para que se possa falar efetivamente em acesso à justiça. Não basta criar um aparato estatal que esteja “supostamente disponível” a todo cidadão, mas que, na prática, somente possa ser acessado por aquele que detém poder, dinheiro ou determinado *status*.

As oportunidades de acesso devem ser igualitárias, ainda que, para efetivar esta igualdade, seja necessário priorizar a criação de políticas em prol daquele que se encontra mais distante do Poder Judiciário.

Kazuo Watanabe, ao tratar da temática, assevera que “a problemática do acesso à justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos jurisdicionais já existentes”<sup>83</sup>. Ou seja, não basta permitir que o cidadão tenha acesso aos órgãos jurisdicionais que já existem. O simples acesso ao aparato que já existe, sem que sejam fomentadas novas opções de acessibilidade do jurisdicionado, seria insuficiente.

Prossegue o autor afirmando que faz-se necessário uma nova postura mental. De nada adianta o trabalho da doutrina e a criação de novos caminhos que facilitem a concretização do acesso à justiça se a mentalidade da sociedade não se modificar. Ou seja, é necessário uma nova linha de raciocínio não só por parte dos magistrados<sup>84</sup>, mas também dos jurisdicionados, que precisam se sentir parte desse processo de mudanças<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> WATANABE, Kazuo. *Acesso à justiça e sociedade moderna*. In: *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 128.

<sup>84</sup> “O acesso à ordem jurídica justa supõe, ainda, um corpo adequado de juízes com sensibilidade bastante para captar não somente a realidade social vigente, como também as transformações sociais a que, em velocidade jamais vista, está submetida a sociedade moderna, e isso evidentemente requer cuidados com o recrutamento e com o aperfeiçoamento constante dos juízes ao longo de sua carreira”. WATANABE, Kazuo. Op. cit., p. 134.

<sup>85</sup> Mais do que isso, Kazuo Watanabe afirma que de nada adiantará se pensar em uma reestruturação em termos de acesso à justiça se não for observada a realidade sócio-econômico-política do país. E assim se manifesta: “Aspecto de extrema relevância é o perfeito conhecimento da realidade sócio-político-econômica do país, para que em relação a ela se pense na correta estruturação dos poderes e adequada organização da justiça, se trace uma correta estratégia de canalização e resolução de conflitos e se organizem convenientemente os instrumentos processuais preordenados à realização efetiva de direitos. Não se organiza uma justiça para uma sociedade abstrata, e sim para um país de determinadas características sociais, políticas, econômicas e culturais”. WATANABE, Kazuo. Op. cit., p. 129.

O movimento do acesso à justiça é a principal prova de que os paradigmas pré-contemporâneo e contemporâneo não podem e nem devem ser enxergados como compartimentos estanques. Com isso, volta-se a fazer menção à doutrina de Rui Cunha Martins, sendo imperioso exaltar a importância do “novo da concomitância”.

A ideia de ondas reformadoras de Cappelletti<sup>86</sup> comprova isso: o que se tem são fenômenos contínuos que ocorrem quase que de forma concomitante, sendo que um não exclui o outro, mas, muito pelo contrário, todos se somam para formar algo maior.

Sendo assim, jamais se poderia defender que a uma onda renovatória se sobrepõe a outra: elas se complementam e desembocam em algo que é muito maior.

A solução de conflitos, de forma definitiva, por parte das Cortes de Contas, demonstra que está sendo implementada uma nova visão no exercício da jurisdição (fenômeno da desjudicialização), sem abandonar a ideia do sistema da unicidade da jurisdição, conforme será desenvolvido a seguir.

### 3.2 - O SISTEMA DA UNICIDADE DA JURISDIÇÃO

As divisões das funções do Estado fundamentam-se na ideia de afastar os

---

<sup>86</sup> “Uma primeira onda foi a que tentou superar os obstáculos representados pela pobreza, com intervenções do Estado tendentes a realizar formas mais eficazes de assistência judicial aos pobres, enquanto que numa segunda onda os obstáculos que se intentou superar foram mais complexos e mais articulados. Cuidou-se, aqui, de efetivo, de fazer acessível a tutela jurisdicional àqueles direitos e interesses surgidos como particularmente importantes, e especialmente vulneráveis, nas sociedades industriais modernas (...). Esses direitos e interesses são, a miúdo, demasiado fragmentados e difusos, como se possível recorrer a fórmulas tradicionais- típicas do processo de duas partes (...). Se deseja-se obter uma tutela efetiva, e não somente nominal, a esses direitos não meramente individuais, mas tipicamente coletivos, é necessário permitir e até estimular, ajudar o ‘acesso’ dos representantes desses grupos desorganizados e de contornos imprecisos (...).”. Com relação à terceira onda, Cappelletti afirma que se trata da mais complexa e grandiosa onda. Dentre os seus fins, o autor cita: “a) o de adotar procedimentos acessíveis mais simples e racionais, mais econômicos, eficientes e especializados para certos tipos de controvérsias; b) o de promover e fazer acessível um tipo de justiça que, em outro lugar, definimos como coexistencial, quer dizer, baseada na conciliação e mediação (...). c) o de submeter a atividade pública a formas frequentemente novas e de qualquer maneira mais acessíveis de controle”. CAPPELLETTI, Mauro. Op. cit., pp. 386 a 340.

abusos e arbitrariedades cometidas pelos governos absolutistas. As funções típicas dividem-se em administrativa, legislativa e jurisdicional, significando esta última a “ação de dizer o direito”.

Embora toda a construção de nosso raciocínio do Estado Moderno estar rigorosamente associada à célebre obra de Montesquieu<sup>87</sup> – *O espírito das leis* –, pela qual o Estado seria representado pela separação dos poderes, atualmente, vem prevalecendo a ideia de que o poder, como expressão da soberania estatal, é, na verdade, uno e indivisível.<sup>88</sup>

Assim, a doutrina moderna vem rechaçando a ideia de separação de poderes, substituindo a clássica expressão pela divisão funcional de poderes: funções legislativa, administrativa e jurisdicional. Respectivamente, estas são as chamadas funções típicas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário<sup>89</sup>.

Pela doutrina de Chiovenda, a diferença entre as três funções não está embasada no fato de estarem confiadas a órgãos diversos. Assim, não se deve distinguir as funções estatais em razão dos órgãos que delas estão investidos, mas sim no tipo de função exercida.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

<sup>88</sup> "A teoria da divisão dos poderes, em suas primeiras aplicações em França, foi entendida em sentido rígido e mecânico; assim, a cada órgão deveria corresponder uma só função e lhe era defeso ingerir na atividade do outro, sequer para sindicá-la ou corrigi-la" CHIOVENDA, Giuseppe. Instituições de Direito Processual Civil. Tradução Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, v. 1, 1998, p. 13.

<sup>89</sup> A necessidade de uma releitura da divisão de poderes também não é nenhuma novidade no Brasil. Em 1955, Vitor Nunes Leal já apontava para uma nova visão sobre o tema: "A teoria da divisão de poderes está, pois, condenada no mundo contemporâneo. Mas ela nasceu para atender a um reclamo profundo da consciência humana, que é a proteção das liberdades do homem e do cidadão. O problema, pois, que se arma nos dias de hoje é o de se descobrir uma nova técnica de proteção das liberdades humanas. (...) e tudo indica, nos dias de hoje, que há de ser descoberta através da organização do próprio povo, isto é, o povo a descobrir, por si mesmo. Com a sua própria experiência e ajuda de seus líderes autênticos, a maneira de se organizar para resistir a todas as tentativas de usurpação de suas liberdades". (LEAL, Vitor Nunes. *A divisão de poderes no quadro político da burguesia*. In: CAVALCANTI, T; MEDEIROS SILVA, C; LEAL, V.N. Cinco estudos. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955, p. 112).

<sup>90</sup> "A exigência da separação orgânica entre a função jurisdicional e as outras é tão forte, que a vemos prevalecer mesmo em Estados absolutos, mas prevalece imperfeitamente, com apoio em conceitos lógicos e técnicos, e não políticos. No Estado absoluto, sendo a lei a vontade de um só, ou de poucos, os órgãos jurisdicionais são os executores da vontade de um ou de poucos, e sujeitos à mutabilidade e ao arbítrio deles. No moderno Estado constitucional, ao revés, a lei resulta da cooperação de várias vontades concorrentes a formá-la, concurso do qual participam mais ou menos diretamente tantas vontades de membros do Estado, que verdadeiramente sentimos a lei como uma vontade geral ou coletiva, a que todos estão submetidos, inclusive os órgãos do Estado. A ação do Estado assume, dessa forma, a certeza e a precisão própria das relações jurídicas." CHIOVENDA,

Segundo dispõe a Convenção Americana de Direitos Humanos, a função jurisdicional deve ser exercida por um "tribunal imparcial" *lato sensu*, que, nas palavras de Leonardo Greco, "é aquele dotado de dois atributos, que são notas essenciais da jurisdição, quais sejam: independência e imparcialidade em sentido estrito", de onde conclui o autor que é uma função exclusiva de magistrados.<sup>91</sup>

Jaime Guasp sustenta que a jurisdição é a função estatal destinada à satisfação das pretensões das partes, sem eliminar outros escopos próprios da atividade jurisdicional, tais como a eliminação de conflitos sociais e a atuação da vontade da lei no caso concreto. De qualquer sorte, o objetivo primordial da jurisdição é fornecer um meio público para satisfazer as pretensões privadas.<sup>92</sup> Assim, admite que a jurisdição é uma função pública, atribuída normalmente, mas não necessariamente, ao Estado.

Independentemente das opiniões divergentes em relação às características da jurisdição, fato é que a ideia de juiz está intimamente ligada à de um órgão independente e imparcial, características próprias da jurisdição<sup>93</sup>.

A partir dessa ideia, aprova-se o raciocínio de Candido Rangel Dinamarco, para quem a jurisdição é, simultaneamente, um poder – capacidade de impor suas decisões imperativamente –, uma função<sup>94</sup> – como encargo que o Estado assume de

---

Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Tradução Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, v. 2, 1998, p. 12.

<sup>91</sup> GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, v. 1, 5ª edição, 2015, p. 69.

<sup>92</sup> GUASP, Jaime. *Derecho Procesal Civil*. Ob. cit., p. 106-107: "En virtud de la definición del proceso, ya conocida, la Jurisdicción habrá de considerarse como la función específica estatal que tende a la satisfacción de pretensiones. El Estado asume esta función no porque si no lo hiciera quedaría sin resolver un conflicto o lesionado un derecho, sino porque, al no reconocer la figura de la pretensión procesal, quedaría estimulada por el abandono público la satisfacción privada de otras pretensiones de análogo contenido. Así, aunque al Estado interesa indudablemente eliminar los conflictos sociales y dar efectividad a los derechos subjetivos que la ley reconoce, o, aún en mayor grado, realizar prácticamente las normas que él mismo ha puesto en vigor, ninguna de las funciones que inmeditamente se dirigen a este fin se basa en supuestos de estricto carácter jurisdiccional. Por el contrario, el fundamento de la Jurisdicción se halla en la idea de que, por el peligro que supone para la paz y la justicia de la comunidad una abstención en este punto, se ha de concebir como función del Estado la de la satisfacción de las pretensiones que las partes pueden formular ante él".

<sup>93</sup> Em mais uma de suas definições primorosas, o autor pontua que "l'indipendenza è un filo rosso che attraversa tutta la trama della giurisdizione. Del resto, si insegnache l'indipendenza del potere giudiziario è un corollario del più generale principio della separazione dei poteri, il quale, a sua volta, è il concetto base dello Stato di diritto. Siamone il cuore delle nozioni di giudice e di giurisdizione". PICARDI, Nicola. Op. cit., p. 34.

<sup>94</sup> José de Albuquerque Rocha, após registrar que a jurisdição é a função de atuação terminal do direito exercida, preponderantemente, pelo Poder Judiciário, reconhece que tal característica decorre

pacificar os conflitos sociais –, e uma atividade.<sup>95-96</sup>

A jurisdição apresenta as seguintes características: função de atuação do direito objetivo na composição dos conflitos de interesses, que tendem a ser pacificados, tornando-os juridicamente irrelevantes<sup>97</sup>; é ato emanado, em regra, do Poder Judiciário; reveste-se de particularização; atividade exercida mediante provocação; imparcial; com o advento da coisa julgada, torna-se imutável.

A função legislativa, por sua vez, objetiva criar normas abstratas que possuem comando genérico, para todos; é ato emanado, em regra, do Poder Legislativo; reveste-se de generalização e é atividade exercida sem provocação; é também imparcial; e seus atos são passíveis de revogação, mediante a realização de outro ato incompatível com o primeiro, ou de serem considerados nulos, mediante controle de constitucionalidade.<sup>98</sup>

Por fim, a função administrativa tem por finalidade promover o bem comum<sup>99</sup>, em conformidade à lei (executar os comandos estatais); é ato emanado, em regra, do Poder Executivo; reveste-se de autoexecutoriedade; é atividade exercida sem provocação; sendo o ato administrativo passível de revogação ou anulação.

A jurisdição integra o poder do Estado, sendo exercida por meio dos diversos órgãos que a compõe, no sentido de aplicar a norma para a produção dos seus efeitos, na realização das mais diversas funções do Estado. Assim, compreendendo que a jurisdição é a atividade de dizer o direito, é razoável afirmar que os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), com os demais órgãos do Estado,

---

da utilização do direito como técnica de controle social. ROCHA, José de Albuquerque. *Teoria Geral do Processo*, 7ª edição, Atlas: São Paulo, 2003, p. 78.

<sup>95</sup>O autor salienta, ainda, que “a recondução da jurisdição ao conceito político de poder estatal, entendido este como capacidade de decidir imperativamente e impor decisões, é fator importantíssimo para o entendimento da natureza pública do processo e do direito processual, bem como para sua colocação entre as demais funções estatais e distinção em face de cada uma delas”. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. São Paulo: Malheiros, v. 1, 2001, p. 297.

<sup>96</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Teoria Geral do Novo Processo Civil* – São Paulo: Malheiros, 2016, pp. 77-78.

<sup>97</sup>A atuação da vontade do direito representa o escopo jurídico da jurisdição, tendo sido mais invocado no período conceitual do direito processual civil. Atualmente, a processualística ressalta a importância do seu escopo social – solução de conflitos e pacificação social. Este, sim, o fim último da jurisdição. DINAMARCO, Cândido Rangel. Op. cit., 2001, p. 320.

<sup>98</sup> Nesse sentido: BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 83.

<sup>99</sup> GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 14. ed. rev. - São Paulo : Saraiva, 2009. p. 43.

exercem a jurisdição quando interpretam e aplicam a lei<sup>100</sup>.

Assim, não se pode confundir atividade jurisdicional com atividade judicial, como leciona Hely Lopes Meireles: "*Todos os Poderes e órgãos exercem 'jurisdição', mas somente o Poder Judiciário tem o monopólio da jurisdição 'judicial', isto é, de dizer o direito com força de coisa julgada*"<sup>101</sup>.

Apesar de a posição de Hely Lopes Meireles não encontrar uniformidade nas vozes doutrinárias<sup>102</sup>, observa-se que assiste razão ao autor, eis que o processo como instrumento, pode ser utilizado tanto na orbita administrativa (processo administrativo) como na orbita judicial (processo judicial). Tanto que a Constituição, de forma expressa, estabelece que o Tribunal de Contas da União tem jurisdição em todo o território nacional (art. 73 da CF).

Para Galeno Lacerda<sup>103</sup>, a distinção entre as funções do Estado está no maior grau de eficácia do ato jurisdicional, que é "portador de eficácia imanente, produzindo de per si os efeitos decorrentes". O ato administrativo, assim como o ato legislativo, não possui eficácia imanente, estando ambos vulneráveis a sofrer impugnação junto ao Poder Judiciário e sua validade estaria condicionada à confirmação pela função jurisdicional.

Por essa razão, segundo o autor, apenas o ato jurisdicional produz coisa julgada, sendo, portanto, o ato através do qual o Estado compõe um conflito de interesses ou resolve uma questão de direito de forma definitiva<sup>104</sup>.

Com efeito, a separação conceitual das funções estatais típicas<sup>105</sup> não pode levar ao equívoco de interpretá-la como uma separação absoluta e estanque dos poderes. Isso porque, além dessas funções típicas, há, ainda, as funções atípicas, que servem a manter o sistema de freios e contrapesos, e buscam garantir a

---

<sup>100</sup>MILESKI, op. cit. Pág. 250.

<sup>101</sup>MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30. Ed, São Paulo: Malheiro, 2005, pág. 719.

<sup>102</sup>Discorda da posição de Hely Lopes Meireles Eduardo Lobo Botelho Gualazzi. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, pág. 201-202. Afirma o autor que não existe exercício jurisdicional na atividade administrativa.

<sup>103</sup>LACERDA, Galeno. *Teoria Geral do Processo*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 70.

<sup>104</sup>LACERDA, Galeno, Op. cit., p. 75.

<sup>105</sup>Sobre a distinção da função jurisdicional das outras funções do Estado, VERDE, Giovanni. *Profili del processocivile: parte generale*. 6. ed. Napoli: Jovene, 2002. p. 33.

harmonia e o equilíbrio sem violar a independência.<sup>106</sup>

Neste ponto, é de se notar que houve uma grande mudança conceitual e prática do assunto com o advento do Novo Código de Processo Civil. O art. 3º do referido diploma declara que “*não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito*”. Embora haja similitude com o texto constitucional, que prevê em seu art. 5º, XXXV que “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*” (sistema da unicidade da jurisdição), um olhar mais atento para esses dois dispositivos nos permite concluir que a nova legislação almejou ampliar o exercício da jurisdição para outros motores, além do Poder Judiciário.

Neste viés, está positivado também na legislação infraconstitucional que a jurisdição poderá ser exercida não só pelo Poder Judiciário, mas também por centros de mediação extrajudiciais, por câmaras comunitárias e por outros órgãos públicos, tal qual o Tribunal de Contas, como será desenvolvido. Leonardo Greco<sup>107</sup> conceitua a jurisdição como sendo a “*função preponderantemente estatal, exercida por um órgão independente e imparcial, que atua a vontade concreta da Lei na justa composição da lide ou na proteção de interesses particulares*”.

Por este ângulo, observa-se o fenômeno da desjudicialização no cenário contemporâneo, com o conseqüente descrédito e enfraquecimento do Poder Judiciário, muitas vezes taxado de lento e corrupto pela sociedade, que procura assim outras formas para resolver seus conflitos pessoais.

Como já temos falado em diversas oportunidades<sup>108</sup>, a via judicial deve estar sempre aberta, mas isso não significa que ela precise ser a primeira ou única

---

<sup>106</sup> “À separação conceitual das funções não é possível corresponder uma separação absoluta de poderes. É de modo aproximativo que se opera a distribuição, no interesse do livre andamento da coisa pública. Órgãos legislativos exercem funções administrativas; órgãos judiciários têm funções administrativas; órgãos administrativos desempenham funções legislativas e funções judiciárias. (...) Sobretudo, admite-se que entre os diversos órgãos não deve haver contraposição, mas coordenação”. CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Tradução Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, v. 1, 1998, p.14.

<sup>107</sup> GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*, vol. I, 5a edição, Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 69.

<sup>108</sup> “Somos de opinião que as partes deveriam ter a obrigação de demonstrar ao Juízo que tentaram, de alguma forma, buscar uma solução consensual para o conflito. Não há necessidade de uma instância prévia formal extrajudicial, como ocorre com as Comissões de Conciliação Prévias na Justiça do Trabalho; basta algum tipo de comunicação, como o envio de uma carta ou e-mail, uma reunião entre advogados, um contato com o ‘callcenter’ de uma empresa feito pelo consumidor; enfim, qualquer providência tomada pelo futuro demandante no sentido de demonstrar ao Juiz que o

solução. O sistema deve ser usado subsidiariamente, até para evitar sua sobrecarga, que impede a efetividade<sup>109</sup> e a celeridade<sup>110</sup> da prestação jurisdicional.

Convergemos, necessariamente, para uma releitura<sup>111</sup>, atualização<sup>112</sup>, ou ainda a um redimensionamento<sup>113</sup> da garantia constitucional à luz dos princípios da efetividade<sup>114</sup> e da adequação<sup>115</sup>.

À luz do conceito moderno de acesso à justiça, o princípio da inafastabilidade da jurisdição deve passar por uma releitura<sup>116</sup>, no sentido de que não deve haver limitação a uma única forma de solução de conflito, qual seja, acesso ao Judiciário, mas se deve estender às possibilidades de solucionar conflitos, de forma definitivas, por outros órgãos e até no âmbito privado. Nessas searas, também

---

ajuizamento da ação não foi sua primeira alternativa. Estamos pregando aqui uma ampliação no conceito processual de interesse em agir, acolhendo a ideia da adequação, dentro do binômio necessidade-utilidade, como forma de racionalizar a prestação jurisdicional e evitar a procura desnecessária pelo Poder Judiciário. Poderíamos até dizer que se trata de uma interpretação neoconstitucional do interesse em agir, que adequa essa condição para o regular exercício do direito de ação às novas concepções do Estado Democrático de Direito". PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A mediação no direito brasileiro: evolução, atualidades e possibilidades no projeto do novo Código de Processo Civil. Disponível no endereço eletrônico: [www.ambito-juridico.com.br](http://www.ambito-juridico.com.br). Acesso em 11/10/2017

<sup>109</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo Mancuso. Op. cit., p. 51

<sup>110</sup> "Nesse contexto, demonstrada a incapacidade do Estado de monopolizar esse processo, tendem a se desenvolver outros procedimentos jurisdicionais, como a arbitragem, a mediação, a conciliação e a negociação, almejando alcançar a celeridade, informalização e pragmaticidade". SPENGLER, Fabiana Marion. Da jurisdição à mediação. Por uma outra cultura no tratamento de conflitos. Ijuí: Editora Ijuí, 2010, p. 104

<sup>111</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *O Novo CPC e a Mediação: reflexões e ponderações*. Revista de Informação Legislativa, ano 48, n. 190, tomo I, abr./jun. 2011, p. 219/236.

<sup>112</sup> "Sem embargo, para que essa expressão – acesso à Justiça – mantenha sua atualidade e aderência à realidade sócio-político-econômica do país, impende que ela passe por uma releitura, em ordem a não se degradar numa garantia meramente retórica, tampouco numa oferta generalizada e incondicionada do serviço judiciário estatal". MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Op. cit, p. 55.

<sup>113</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon de. *Direito, poder, justiça e processo – julgando os que nos julgam*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 111.

<sup>114</sup> PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *A Experiência Italo-Brasileira no uso da mediação em resposta à crise do monopólio estatal de solução de conflitos e a garantia do acesso à justiça*, in Revista Eletrônica de Direito Processual, texto disponível em <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/>, Vol. 8, 2011, pp. 443/471.

<sup>115</sup> ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. *O princípio da adequação e os métodos de solução de conflitos*. In: Revista de Processo. Revista dos Tribunais: São Paulo, nº 195, ano 2010.

<sup>116</sup> "O acesso à justiça não está vinculado necessariamente à função judicial e, muito menos, ao monopólio estatal da justiça. A terceira onda renovatória do processo civil tratou da ampliação do acesso à justiça, prestigiando métodos auto e heterocompositivos. Todavia, o Brasil ainda não alcançou essa terceira fase do processo civil, tendo em vista que prestigia somente o meio judicial de solução de conflito, confinando o acesso à justiça às portas dos tribunais, que abarrotados de processos, não garantem uma prestação jurisdicional eficiente". SANTANNA, Ana Carolina Squadri. *Proposta de releitura do princípio da inafastabilidade da jurisdição: introdução de métodos autocompositivos e fim do monopólio judicial de solução de conflitos*. 2014. Dissertação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 131.



devem ser asseguradas a independência e a imparcialidade do terceiro que irá conduzir o tratamento do conflito<sup>117</sup>.

Rosemiro Pereira Leal<sup>118</sup> entende o processo hoje como "*complexo normativo constitucionalizado e garantidor dos direitos fundamentais da ampla defesa, contraditório e isonomia das partes e como mecanismo legal de controle da atividade do órgão jurisdicional*". O juiz não o utilizaria, assim, como mero instrumento para o exercício da atividade decisória, mas como condição ao exercício da jurisdição na solução de conflitos, bem assim condicionando também a validade da tutela jurisdicional<sup>119</sup>.

Desse modo, não é possível conceber, nos dias atuais, a atividade jurisdicional divorciada dos princípios constitucionais, em especial os princípios do acesso à justiça e da dignidade da pessoa humana.<sup>120</sup>

Pela Teoria da Jurisdição Constitucional, a jurisdição teria como objeto primário a garantia da aplicação dos princípios constitucionais àquele processo. A lei não mais seria o centro do conceito de jurisdição. A partir dessa mudança, surge a expressão do *juiz garantista* – muito usada no processo penal –, como sendo aquele que está preocupado em aplicar os princípios e garantias constitucionais.<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*, vol. I, 5ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 71.

<sup>118</sup> "O Processo, como instituição jurídica deste mesmo ordenamento, define-se como bloco de condicionamentos do exercício da jurisdição na solução dos conflitos e da validade da tutela judicial, que, não mais sendo um ato ou meio ritualístico, sentencial e solitário do Estado-juiz, é o provimento construído pelos referentes normativos da estrutura institucional constitucionalizada do processo". LEAL, Rosemiro, *Ibid.*, p. 38.

<sup>119</sup> Assim é que, em observância a uma teoria jurídica da democracia, a própria legitimidade do procedimento tem por condição a garantia do "devido processo constitucional que assegure a todos indistintamente uma estrutura espaço-temporal (devido processo legal e devido processo legislativo) na atuação (exercício), aquisição, fruição, correição e aplicação de direitos". *Idem. Ibid.*, p. 39.

<sup>120</sup> A dimensão do problema da morosidade da Justiça motivou a assinatura do Pacto de Estado em favor de um judiciário mais rápido e republicano pelos presidentes de todos os Poderes. "Poucos problemas nacionais possuem tanto consenso no tocante aos diagnósticos quanto à questão judiciária. A morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadiplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático" (DOU, n. 241, 16 dez. 2004, seção I, p. 8).

<sup>121</sup> "Atualmente, a constituição, quando contextualizada livremente pelo povo em paradigmas processualizados de dignidade e liberdade humanas, é a única fonte jurídico-institucional, e não mais o Estado instrumental ou outras esferas funcionais que só se legitimam em razão de nela terem origem". LEAL, Rosemiro., *op. cit.*, 2008, p. 37.

Não se mostra coadunado com as teorias do Estado Democrático de Direito a ideia de que o processo em juízo seja a forma preferencial de solução de controvérsia<sup>122</sup>. Nesse viés, é preciso assentar a ideia de um Estado-juiz minimalista<sup>123</sup>, no qual cabe ao juiz assumir seu novo papel de gerenciador do conflito, de modo a orientar as partes, mostrando-lhes o mecanismo mais adequado para tratar aquela lide específica<sup>124</sup>.

Ninguém, nem mesmo a comunidade jurídica, poderia imaginar o fenômeno da desjudicialização décadas anteriores<sup>125</sup>, pois se utilizava um conceito restrito de jurisdição. Mesmo assim, sutilmente, já era possível vislumbrar casos de desjudicialização no Brasil.

Desde a edição da Lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) já se apontava para a desjudicialização dos ritos presentes nessa lei para procedimentos que não necessitavam de atividade decisória judicial para existir, mas que era imprescindível a ingerência estatal para lhes assegurar segurança jurídica, e atribuir-lhes oponibilidade *erga omnes*.

---

<sup>122</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. STANCATI, Maria M. S. Martins. *A ressignificação do princípio do acesso à justiça à luz do art. 3º do Código de Processo Civil de 2015*. Revista de Processo, v. 254, Abr/2016, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 27.

<sup>123</sup> "A segunda tensão dialéctica ocorre entre o Estado e a sociedade civil. O Estado moderno, não obstante apresentar-se como um Estado minimalista, é, potencialmente, um Estado maximalista, pois a sociedade civil, enquanto o outro do Estado, autoreproduz-se através de leis e regulações que dimanam do Estado e para as quais não parecem existir limites, desde que as regras democráticas da produção de leis sejam respeitadas. Os direitos humanos estão no cerne desta tensão: enquanto a primeira geração de direitos humanos (os direitos cívicos e políticos) foi concebida como uma luta da sociedade civil contra o Estado, considerado como o principal violador potencial dos direitos humanos, a segunda e terceira gerações (direitos econômicos e sociais e direitos culturais, da qualidade de vida, etc) pressupõem que o Estado é o principal garante dos direitos humanos". SANTOS, Boaventura Sousa. *As tensões da modernidade*. Fórum Social Mundial. Disponível no endereço eletrônico [www.susepe.rs.gov.br](http://www.susepe.rs.gov.br). Acesso em 28/01/2014, p. 19.

<sup>124</sup> "É comum ouvir acerca do descrédito no Poder Judiciário e sobre casos de injustiça patente, a ponto de banalizar-se e crer-se tal fato como irremediável e normal, Tal situação gera um descontrole e cria maior zona de conflitos, quando muitos se aproveitam dessa morosidade para descumprir as leis, desrespeitar contratos e não cumprir deveres e obrigações, criando um ciclo vicioso no qual, quanto maior a duração do processo pelo seu excessivo número, em mais casos é o Judiciário obrigada a intervir. Entendemos que a jurisdição civil deva ficar reservada a casos extremamente necessários e nos quais a solução dependa da chancela, supervisão ou decisão estatal. A chamada jurisdição voluntária deve ser revista, assim como situações em que é injustificável a intervenção estatal, privilegiando-se as formas de solução de conflito alternativas (câmaras de conciliação, arbitragem, juizados cíveis especializados etc.)". HOFFMAN, Paulo. *Razoável duração do processo*. São Paulo: QuartierLatin, 2006, p. 23.

<sup>125</sup> ALMEIDA, João Alberto de. *Desjudicialização: a relação entre a arbitragem e os serviços notariais e registrais*. Revista da Faculdade de Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 59, p.101-122, jul. 2011. p. 113.

Desde então, os procedimentos desjudicializados presentes na Lei 6.015/73 foram crescendo largamente e incorporados fortemente na sociedade brasileira, que não notou conscientemente a desjudicialização. Cita-se o seguinte exemplo: nos dias de hoje, é impensável imaginar ter que movimentar a máquina judiciária para um simples reconhecimento de paternidade. Entretanto, até 1992, com o advento da Lei nº 8.560, que trata da investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento, o processo judicial era sempre necessário.

Apesar de a decisão do legislativo de “retirar do judiciário” determinadas decisões ser vista com certa leviandade por alguns, há de se perceber que se trata de um fenômeno maior, que cresce em todo o mundo, caracterizado pela jurisdição fora do judiciário, como um meio alternativo de solução de conflitos, dotado de celeridade, eficácia, autenticidade, publicidade e oponibilidade *erga omnes*<sup>126</sup>.

Pedroso<sup>127</sup> traz o seguinte esquema para explicar a desjudicialização, dividindo-a em três ramos: a) a deslegalização; b) a informalização da justiça, onde se encontram as formas alternativas de resolução de conflito; e c) a desjudicialização, que pode ser de três formas: c.1) meios informais e recurso a não juízes nos processos em tribunal; c.2) transferência de competência de resolução de litígios para instâncias não judiciais; e c.3) transferência de resolução de litígios para velhas e novas profissões. E ele conceitua como velhas profissões os notários e registradores.

A ideia de desjudicialização surgiu como alternativa à incapacidade de resposta dos tribunais à procura (aumento de pendências), ao excesso de formalismo, ao custo, à “irrazoável” duração dos processos, bem como às dificuldades inerentes ao acesso à justiça.

João Pedroso afirma que a desjudicialização (ou informalização) funciona como uma via de mão dupla: para ele, as velhas questões devem ser desjudicializadas, de modo que as novas questões sejam judicializadas, permitindo no Poder Judiciário novos debates. Possibilita-se, assim, tanto à sociedade resolver

---

<sup>126</sup>Arts 1º e 3º, Lei 8.935/94 – Lei dos Notários e Registradores (LNR).

<sup>127</sup>PEDROSO, João. *Por Caminhos das Reformas da Justiça*. Editora Coimbra, 2003. p. 17 e 29 - o autor traz a nomenclatura desjudicialização ou desjuridificação. Contudo, neste artigo, a defesa é a desjudicialização pela jurisdição fora do Judiciário através da Jurisdição Voluntária Extrajudicial.

em seara desjudicializada seus conflitos, quanto ao Judiciário debater questões difíceis que se apresentem. O autor explica que a desjudicialização surgiu como um dos meios alternativos de resolução de conflitos<sup>128</sup>, ao lado da conciliação, mediação e arbitragem, sendo inicialmente um quarto modelo. Entretanto, tomou uma importância tão grande que passou a ter categoria própria, transferindo-se a solução de controvérsias para as instâncias não judiciais e para as velhas profissões (notários e registradores).

Deve ficar claro que a desjudicialização não perde a natureza de intervenção estatal, que se manifesta por outros órgãos. O que ocorre, de fato, é apenas uma materialização estruturada de forma diversa do processo judicial.

É inegável que o Judiciário, ao menos no Brasil, não comporta todas as demandas que nele são propostas,<sup>129</sup> seja por falta de servidores, por falta de juízes, ou até por “culpa” das partes, que não querem chegar a um acordo para forçar um processo longo e cansativo a fim de que um dos lados desista de seu direito<sup>130</sup>.

Não há dúvidas de que o Brasil adota o sistema de jurisdição única ou inglês, segundo o qual somente o Poder Judiciário pode exercer a função jurisdicional<sup>131</sup>. Tal afirmação decorre do art. 5º, XXXV, da Constituição da República, segundo o qual “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”. Assim, qualquer diploma infraconstitucional que pretender restringir a apreciação de certas demandas pelo Poder Judiciário será claramente inconstitucional, por ofensa à referida norma.

---

<sup>128</sup>PEDROSO, João. Op. Cit. p. 14: “consistindo na criação de processos, instâncias e instituições descentralizadas, informais e desprofissionalizadas que permitem desviar a procura dos tribunais para outras instâncias públicas ou privadas”.

<sup>129</sup>RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. *Diálogos para a "Desjudicialização"*. 2014. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NDQ1OA==>>. Acesso em: 03 fev. 2015. p.1.

<sup>130</sup>CESSETTI, Alexia Brotto. *A desjudicialização dos procedimentos especiais de jurisdição voluntária: nova onda reformista?* Revista Judiciária do Paraná, Curitiba, v. 6, p.215-230, nov. 2013. Semestral. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a0608743660c09fe>>. Acesso em: 03 fev. 2015. p. 2.

<sup>131</sup>De outro lado, o sistema francês ou do contencioso administrativo, a seu turno, admite que um órgão não integrante do Judiciário declare o direito aplicável ao caso concreto, inibindo a reapreciação do mesmo fato por este Poder, resultando daí a coisa julgada administrativa formal e material.

Entretanto, o dispositivo citado tem por destinatário o legislador infraconstitucional, mas não veda que a própria Lei Maior imponha o exercício da função jurisdicional a outro órgão, não integrante do Poder Judiciário<sup>132</sup>. Trata-se, segundo José Afonso da Silva<sup>133</sup>, de norma de eficácia plena, de conteúdo proibitivo, dirigido ao legislador infraconstitucional. Assim, qualquer diploma infraconstitucional que tivesse o intuito de dificultar ou impedir o acesso ao judiciário, com a cobrança de taxas abusivas ou condicionasse ao prévio exaurimento das vias administrativas seria evidentemente inconstitucional por violar o art. 5º, XXXV, CF/88. Não fosse assim, não poderia existir o art. 142, §2º da Constituição Federal, que afirma que não caberá habeas corpus em relação a punições disciplinares militares. Tais punições podem ser submetidas ao Poder Judiciário por outros meios e ações, mas não pela via do habeas corpus.

Segundo o então Ministro Victor Nunes Leal, “*A disposição constitucional de que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual não é obstáculo a este entendimento*” (de que o Tribunal de Contas julgue por definitivo as contas de gestão), “*porque no caso a redução de competência do judiciário resulta da Constituição, em não da lei*”<sup>134</sup>

Nossa Constituição da República está repleta de exemplos em que há o exercício da função jurisdicional por órgãos não integrantes do Poder Judiciário, pelo simples fato de que o legislador constituinte, expressamente, deslocou tal competência para órgãos específicos. Assim, são exceções ao sistema da unicidade da jurisdição na ordem constitucional brasileira: o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas prestadas pelo Presidente da República (art. 49, IX); o julgamento, pelo Senado Federal, do presidente e do 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 (art. 52, I); o julgamento dos ministros do Supremo Tribunal Federal, dos membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho

---

132 JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Limites a revisibilidade judicial das decisões dos tribunais de contas*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 27, n. 70, p. 39-71, 1996.

133 SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. Editora RT, São Paulo, 2ª edição, pág. 87.

134 LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público*, editora Forense, 1960, pág. 231.

Nacional do Ministério Público, do procurador-geral da República e do advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade (art. 52, II); e o julgamento de contas pelo TCU (art. 71, II).

Assim, parte-se da premissa que os Tribunais de Contas exercem a função jurisdicional no julgamento das contas de gestão (art. 71, II/CF), sem que isso fira o Sistema da Unicidade de Jurisdição, eis que tal competência foi estabelecida pelo próprio constituinte de 1988.

### 3.3 - AS DECISÕES CONDENATÓRIAS NO TRIBUNAL DE CONTAS COMO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO - PROCEDIMENTO

O Tribunal de Contas não é órgão integrante da estrutura do Poder Judiciário, disso não há dúvida. Entretanto, tal fato não é capaz de excluir das Cortes de Contas o exercício da função jurisdicional. Ou seja, são duas coisas distintas: uma é a função exercida pelos Tribunais de Contas com sua competência julgadora das contas de gestão (função jurisdicional); outra é a posição que tais órgãos ocupam em relação aos poderes do Estado.

Athos Gusmão Carneiro reconhece a existência do exercício da jurisdição fora do Judiciário, e qualifica a competência julgadora do Tribunal de Contas como um caso de “jurisdição anômala”, ao lado do julgamento do impeachment e crimes de responsabilidade do Senado Federal<sup>135</sup>.

Em sentido contrário, há aqueles que entendem que o Tribunal de Contas tem natureza estritamente administrativa, invocando o monopólio da função jurisdicional pelo Poder Judiciário na forma do art. 5º, XXXV/CF. Para esta corrente, o termo “jurisdição” e “julgar” não foram utilizados pelo constituinte em seu sentido

---

<sup>135</sup> CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e competência*, 9ª edição, São Paulo: Saraiva, 1999, pág. 12

técnico de função jurisdicional, motivo pelo qual as decisões das Cortes de Contas estariam sujeitas amplamente à revisão pelo Poder Judiciário<sup>136</sup>.

Regis Fernandes de Oliveira afirma que os Tribunais de Contas praticam atos de natureza formalmente administrativa:

Entendo jurisdicional o julgamento de litígios que venham a operar a coisa julgada. O mais, ou seja, aquilo que pode ser revisto e reapreciado por outro órgão não julga definitivamente e, pois, a decisão que produz é administrativa. (...) Nesse sentido, apenas se vê competência administrativa no tribunal de Contas<sup>137</sup>.

Há quem sustente que está ausente no julgamento das contas característica essencial à jurisdição, pois a relação processual existente entre o responsável e o Tribunal de Contas é linear, ao contrário da relação jurídica processual corriqueira, que é triangular. Explica-se: a relação jurídica processual clássica é caracterizada por ter a presença de três partes: autor, réu e Estado. Nos julgamentos perante os Tribunais de Contas, há somente a figura do Estado, representado pelo Tribunal de Contas e do administrador. Mas a ausência de conformidade com os exatos termos do modelo processual clássico não permite que se descarte a função jurisdicional exercida pelas Cortes de Contas. Assim, nem tudo aquilo que não se ajusta à moldura da teoria geral do processo deixa de ser atividade jurisdicional<sup>138</sup>.

Afirma ainda o autor que o interesse tutelado pela atuação dos Tribunais de Contas é eminentemente público, ao passo que o Poder Judiciário julga, na maior parte das vezes, interesses particulares, ficando assim autorizados a atuar somente após o interessado manifestar sua vontade.

Segundo Lucas Rocha Furtado<sup>139</sup>, as decisões proferidas pelo TCU se aproximam muito mais dos atos judiciais do que dos atos administrativos, tanto que

---

<sup>136</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Natureza das decisões dos Tribunais de Contas*. Revista de Informação Legislativa, a.24, n. 94, Brasília: Senado Federal, p. 183-198, abril/junho. 1987, p. 183.

<sup>137</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 507.

<sup>138</sup> COSTA JUNIOR, Eduardo Caroneda. *As funções jurisdicional e opinativa do Tribunal de Contas*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, ano XIX, n. 2, pág. 45-115, 2001.

<sup>139</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum: 2007.

a Constituição da República assegura aos Ministros do Tribunal de Contas da União às mesmas garantias e prerrogativas dos magistrados<sup>140</sup>.

Alguns autores afirmam que não haveria função jurisdicional a ser exercida pelos Tribunais de Contas, considerando que suas decisões não são executáveis pela própria Corte<sup>141</sup>. Tal argumento é facilmente rebatido, pois raramente um Tribunal é o executor direito de suas decisões, sendo esta executada em primeiro grau de jurisdição.

Conforma já explicitado acima, o exercício da jurisdição não é exclusivo do Poder Judiciário, sendo as exceções estabelecidas por vontade do próprio constituinte originário. Via de regra, o Tribunal de Contas não tem o poder de dizer o direito no caso concreto de modo definitivo. A exceção a essa regra, entretanto, fica por conta do art. 71, II/CF. Trata-se de uma restrita parcela de sua competência que constitui matéria de apreciação e julgamento privativo dos Tribunais de Contas.

O então Ministro Seabra Fagundes, examinado a questão à luz da Constituição de 1946, assim cuidou do tema:

Não há, portanto, lugar para tribunais administrativos com função contenciosa. A existência de uma jurisdição administrativa, além de contrária à tradição do Direito brasileiro, é vedada pela expressa letra constitucional. Seria mister reforma da Constituição para instituí-la. Somente em casos estritamente previstos na própria Constituição (dos quais trataremos a seguir), haverá situações contenciosas, nascidas de atos da Administração Pública ou indiretamente com eles relacionadas, capazes de ensejar apreciação de natureza jurisdicional por órgãos estranhos ao Poder Judiciário. [...] Duas exceções restritas admite a Constituição ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário, no que concerne à matéria contenciosa administrativa. A primeira diz respeito aos crimes de responsabilidade do presidente da república, dos ministros de Estado, quando conexos com os desse, e dos ministros do Supremo Tribunal Federal. O seu julgamento competirá ao Congresso. A segunda se refere ao julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis pela guarda ou aplicação de bens ou fundos públicos atribuído ao Tribunal de contas. [...] O Tribunal de contas não aparece na Constituição como órgão componente do Poder Judiciário. [...] Dele se trata no capítulo referente ao Poder Legislativo, do qual constitui, pelo menos por algumas das atribuições, órgão auxiliar. Não obstante isso, o art.71, § 4º, lhe comete o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais, responsáveis por bens ou dinheiro públicos, o que implica em investi-lo no parcial exercício da função judicante. Não bem pelo emprego da palavra *julgamento*, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da corte, pois se a regularidade das

---

<sup>140</sup> Art. 73, § 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

<sup>141</sup> NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. *A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas*. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, n. 125, pág. 84-101, 2012.



contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo. Sob esse aspecto restrito (o criminal fica à Justiça da União) a Corte de contas decide conclusivamente. Os órgãos do poder Judiciário carecem de jurisdição para examiná-lo<sup>142</sup>.

Compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Esse julgamento, muitas vezes, se dá através da instauração da chama Tomada de Contas Especial (TCE). As definições para TCE estão contidas no art. 2º da Instrução Normativa TCU nº 71/2012 e no art. 70 da Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424/2016, a seguir transcritas:

Tomada de Contas Especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.” (art. 2º, caput, da IN/TCU n.º 71/2012).

A Tomada de Contas Especial é o processo que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento. (art. 70 da Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU n.º 424/2016).

Os pressupostos para instauração de TCE estão descritos no art. 5º da IN/TCU nº 71/2012<sup>143</sup>. Em regra, a TCE deve ser instaurada pela autoridade competente do próprio órgão ou entidade jurisdicionada (responsável pela gestão dos recursos), em face de pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou

---

<sup>142</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. O Controle dos atos administrativos pelo poder judiciário. Editora Forense, 2018, 8ª edição, pág. 139.

<sup>143</sup>“Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário.

Parágrafo único. O ato que determinar a instauração da tomada de contas especial, deverá indicar, entre outros:

I - os agentes públicos omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado;

II - a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência;

III - exame da adequação das informações contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano ou indício de dano;

IV - evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta da pessoa física ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos.” (NR)

concorreram para a materialização do dano. A TCE pode igualmente ser instaurada por recomendação dos órgãos de controle interno (art. 50, III, da Lei 8.443/92) ou por determinação do próprio Tribunal, nos casos de omissão na prestação de contas ou inércia na instauração da TCE pelo gestor. A TCE pode ser ainda oriunda de conversão de outros processos de controle externo, tais como, denúncia, representação, inspeção, auditoria e processos de registro de atos de pessoal (art. 47 da Lei 8.443/92). Os processos instaurados nas demais instâncias deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas.

A TCE deve ser constituída por elementos fáticos e jurídicos suficientes à comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização (pessoas físicas e ou jurídicas), devendo conter<sup>144</sup>:

I - descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à comprovação de sua ocorrência;

II - exame da suficiência e da adequação das informações, contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano;

III - evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para a ocorrência de dano.

A TCE, no âmbito dos Tribunais de Contas possui etapas instrutivas e decisórias, garantidos o contraditório e a ampla defesa, havendo, ainda, a possibilidade de interposição de recursos.

Os processos de TCE poderão ser julgados, basicamente, regulares (dando quitação plena aos responsáveis), regulares com ressalva (falhas formais) e irregulares. Podem ainda ser arquivados sem apreciação do mérito quando verificada a ausência de pressupostos de constituição ou de desenvolvimento válido e regular do processo.

Quando as contas são julgadas irregulares há imputação de débito e/ou multa, decisão que tem eficácia de título executivo extrajudicial (art. 71, § 3º, da CF/88 e art. 585, VII, do CPC), tornando a dívida líquida e certa.

---

<sup>144</sup>art. 5º, § 1º, incisos I a III, da citada IN/TCU nº 71/2012.

Após o julgamento, o responsável é notificado para, no prazo de quinze dias, recolher o valor devido. Se o responsável, regularmente notificado, não recolher tempestivamente a importância devida, é formalizado processo de cobrança executiva, o qual é encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal para, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) ou das unidades jurisdicionadas ao TCU que detêm essa competência, promover a cobrança judicial da dívida ou o arresto de bens. Outras sanções podem, ainda, ser aplicadas a partir do julgamento das contas, tais como: a) declaração de inidoneidade do particular para licitar ou contratar com a administração; b) declaração de inabilitação para o exercício de cargo ou função pública; c) comunicação ao Ministério Público Federal e solicitação do arresto de bens para garantir o ressarcimento.

O próprio julgamento das contas pela irregularidade já apresenta, como consequência, a inclusão no cadastro a ser enviado à Justiça Eleitoral, a partir do qual o responsável poderá figurar na lista de inelegíveis.

Observa-se, assim, que existe um caráter de processo jurisdicional no julgamento das contas de gestão perante o Tribunal de Contas, com um trâmite formal que deve ser seguido e no qual é garantido o contraditório e à ampla defesa, assegurando ainda o Princípio da Recorribilidade das Decisões.

#### 3.4 – A JURISPRUDÊNCIA SOBRE O TEMA PRÉ-CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O DEBATE NA ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE DE 1987-1988

Há alguns precedentes do STF anteriores à Constituição da República de 1988 que defendem a tese de restrição da possibilidade de controle judicial das decisões dos Tribunais de Contas. São eles: Mandado de Segurança n. 6.960, julgado em 1959, Mandado de Segurança n. 7.280, julgado em 1960 e o Recurso Extraordinário n. 55.821, julgado em 1967 (interposto em processo de mandado de segurança).

O primeiro dado relevante, comum aos três julgados, é que referem-se a mandados de segurança<sup>145</sup>. Esse detalhe é importante para entender que as restrições impostas nos julgados derivam da limitação da cognição judicial em sede de mandado de segurança, e não do reconhecimento de uma suposta natureza jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas.

Nesta toada, em todos os precedentes citados, o STF se posicionou pela impossibilidade de impugnação da decisão de tomada de contas por meio do instrumento mandado de segurança em razão das limitações probatórias que o procedimento envolve.

Apesar de no MS n. 7.280 o Tribunal de Contas da União ter defendido, nas informações prestadas como autoridade coatora, a tese da impossibilidade do controle judicial sobre os atos do TCU e o STF tê-la transcrito em seu relatório, a segurança foi negada em razão da impossibilidade de análise da legalidade do ato sem a necessária dilação de provas, ficando expresso que esta análise é impossível em mandado de segurança.

O Recurso Extraordinário 55.821 ressalva a possibilidade da discussão nas vias ordinárias na própria ementa:

Mandado de segurança. Legitimidade ativa da pessoa jurídica, mesmo de direito público, superada pela praxe posterior, a interpretação restritiva de alguns acórdãos (RF 140/275, RT. 295/108, RDA 70/302, 72/273). Recurso Extraordinário. Terceiro prejudicado. Litisconsórcio necessário. Admissibilidade. RE 12.816 (1946), RE 14.747 (1949), RE 41.754 (1959), Ag. 31.737 (1964). Tribunal de Contas. Julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos. Competência exclusiva, salvo nulidade por irregularidade formal grave (MS 6.960, 1959), ou manifesta ilegalidade (MS 7.280, 1960). Reforma do julgado anulatório de decisão dessa natureza, em que se apontavam irregularidades veniais. Ressalva das vias ordinárias.

Em 20 de agosto de 1958, o STF julgou ainda o MS 5.490, no qual o relator, Ministro Antônio Villas Boas, se manifestou no sentido de que o Tribunal de Contas exerceria função jurisdicional, razão pela qual o Poder Judiciário só poderia analisar

---

<sup>145</sup>os dois primeiros julgados surgiram de mandado de segurança de competência originária do STF, impetrados contra atos do Tribunal de Contas da União. O terceiro julgado surgiu de recurso extraordinário interposto em processo de mandado de segurança no qual se discutia ato do Tribunal de Contas do Paraná, conforme consulta no sítio eletrônico do STF ([www.stf.com.br](http://www.stf.com.br)), acessado em 07/09/2017.

os vícios formais do ato. Este precedente, entretanto, não foi de absoluto conclusivo, pois na conclusão do voto, o relator também se vale da restrição cognitiva típica do mandado de segurança para fundamentar sua decisão.

Por fim, quanto aos precedentes pré-Constituição de 1988, cita-se o MS. 16.255, julgado em 04 de agosto de 1966, no qual o relator, Ministro Evandro Lins, acolhe a tese da natureza jurisdicional de algumas decisões dos Tribunais de Contas. Entretanto, a segurança foi negada por outro fundamento<sup>146</sup>, não se sabendo ao certo se essa tese seria encampada pelos outros ministros.

O constituinte de 1987 e 1988 se manifestou expressamente sobre o tema. O art. 29 do Anteprojeto de Constituição do relator previa que:

Art. 29. As decisões do Tribunal de Contas da União de que resulte imputação de débito terão eficácia de sentença e constituir-se-ão em título executivo.

Ou seja, o texto previa expressamente que as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas que imputassem débito<sup>147</sup> teriam eficácia de sentença, e assim não estariam sujeitas a reapreciação pelo Poder Judiciário. Evidente que pelo Princípio da Recorribilidade, poder-se-ia discutir quanto a possibilidade de cabimento de Recurso Especial e Recurso Extraordinário, mas tal aprofundamento foge ao escopo desse trabalho.

O texto, entretanto, foi modificado no Substitutivo nº 01 do relator, versão a partir da qual desapareceu por completo a menção ao termo “eficácia de sentença”, permanecendo, no entanto, a menção à força de título executivo.

A justificativa da emenda, dada pelo constituinte Nelson Jobim não deixa margem para dúvidas:

A redação atual transforma o Tribunal de Contas em órgão de jurisdição, ao dar eficácia de sentença a suas decisões. Em virtude do art. 12, inciso XV, letra c, o título executivo emitido pelo TCU não admitira reexame das instâncias judiciárias,

---

<sup>146</sup> O relator entendeu que no caso em pauta, a decisão do tribunal de contas não era dotada de caráter jurisdicional.

<sup>147</sup> O débito é o dano quantificado, possuindo caráter ressarcitório, isto é, visa compensar o erário de um prejuízo ocorrido.

tornando letra morta, neste aspecto, ao princípio contido no artigo 12, XV, letra b<sup>148</sup>.

O parecer do relator em relação a essa emenda foi conciso e claro: “A emenda deve ser aprovada, conforme entendimento predominante da Comissão de Sistematização”.

Outras tentativas de emenda foram apresentadas sobre o assunto até a promulgação da Constituição da República, todas rejeitadas, demonstrando assim a importância e a divergência que existia sobre o assunto.<sup>149</sup>

Também foram apresentadas diversas emendas com o objetivo de prever um recurso ao STF contra as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, todas rejeitadas. Foram elas: Emenda nº 1P18510-6, do constituinte Pedro Canedo, Emenda nº 1P19995-6, do constituinte Roberto Balestra, Emenda nº 1P14323-3, do constituinte Olavo Pires, Emenda nº 1P17911-4 do constituinte Rubem Medina e Emenda nº 1P17984-0, do Constituinte Paulo Roberto Cunha<sup>150</sup>.

Em uma última tentativa, o Tribunal de Contas da União, através de seu presidente, apresentou o problema aos congressistas, resultando na Proposta de Emenda à Constituição nº 535/1997<sup>151</sup>, da Câmara dos Deputados, que pretendia atribuir função jurisdicional ao Tribunal de Contas, como se extrai do texto a seguir<sup>152</sup>:

Autor: Paulo Rocha - PT/PA

Apresentação: 08/10/1997

Ementa: Dá nova redação ao § 3º do art. 71 da Constituição Federal.

Explicação da Ementa

Estabelece que das decisões do tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo judicial, ficando o respectivo responsável ineligível e inabilitado para praticar atos de natureza patrimonial, enquanto não

<sup>148</sup> O citado art. 12 a que o texto se refere equivale atualmente ao art. 5º da Constituição promulgada, sendo que a alínea b (hoje o inciso XXXV), tratava da unidade de jurisdição.

<sup>149</sup> A título de exemplo, cita-se a emenda nº 500512-4, do constituinte Adroaldo Streck, com a seguinte redação: “Art. 25. As decisões do Tribunal de Contas da União de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de coisa julgada e constituir-se-ão em título executivo”.

<sup>150</sup> PEREZ, Marcos Augusto e SOUZA, Rodrigo Pagani. *Controle da Administração Pública*, ed. Fórum, 2017. Pág. 115.

<sup>151</sup> NASCIMENTO, Rodrigo. *Decisões condenatórias proferidas pelas cortes de contas: natureza, revisibilidade judicial e eficácia jurídica*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 31, n. 3, p. 19-35.

<sup>152</sup> Informações obtidas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br), acessado em 08/10/2017.

comprovar perante aquele órgão o ressarcimento do débito e o pagamento da multa. Altera a Constituição Federal de 1988.

Conclui-se, assim, que no regime da Constituição da República de 1988, os Tribunais de Contas não possuem amplos poderes jurisdicionais. A Assembleia Constituinte discutiu amplamente o tema e após inúmeros debates e tentativas de ampliar os poderes das Cortes de Contas, optou pelo controle judicial de suas decisões pelo menos em alguns aspectos.

### 3.5 – A COISA JULGADA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS:

Definida a natureza da função de julgar as contas conforme art. 71, II/CF, importante neste momento do trabalho analisar a atividade processual nos Tribunais de Contas e verificar a possibilidade de as decisões condenatórias proferidas pelas Cortes de Contas serem revistas no âmbito do Poder Judiciário. Para tanto, necessário delimitar se tais decisões fazem coisa julgada para, a partir daí, perquirir a sua possível revisão judicial.

A atividade processual não pode ser pensada apenas àquela relacionada ao Judiciário. Conforme preceitua Michel Mascarenhas, o processo e seus objetivos, notadamente o de instrumento de controle e pacificação social, também se aplicam aos de natureza administrativa. Assim, o estudo do processo não pode limitar-se ao judicial, pois o direito processual é bem mais amplo, incluindo o de natureza administrativa<sup>153</sup>.

Conforme lição de José de Albuquerque Rocha:

(...) o direito processual pode ser entendido em um sentido amplo, como, aliás, já afirmamos em relação à Teoria Geral do Processo, que devia estudar os conceitos pertinentes não só ao processo jurisdicional como também os conceitos pertinentes ao processo legislativo, administrativo e até ao processo observado entre os particulares na feitura dos contratos, nas deliberações das sociedades, associações etc. De fato, definido o processo como uma série ordenada de atos de vontade tendentes à produção de um efeito jurídico final, verifica-se não ser este um fenômeno restrito à atividade jurisdicional, mas ocorrente também nas

---

<sup>153</sup> MASCARENHAS, Michel. Tribunais de Contas e Poder Judiciário. Grupo Conceito, São Paulo, 2011, pág. 210.

esferas do Legislativo, Executivo e, até, na dos sujeitos privados. Ora, se o direito processual é o conjunto de normas que disciplina esse séria coordenada de atos necessários à criação de novas situações jurídicas e, por outro lado, se o fenômeno não é exclusivo do Judiciário, mas comum ao Legislativo, à Administração e até aos particulares, então temos um direito processual jurisdicional, legislativo, administrativo e até um direito processual negocial<sup>154</sup>.

É de suma importância a atividade processual nos Tribunais de Contas em face da influência de suas decisões sobre o Estado de Direito Democrático. Delas, extrai-se a análise das ações de governo e os atos de gestão, o que influencia no exercício dos direitos políticos passivos.

O processo visa a dar uma satisfação aos interessados, seja mediante sua finalização (pelo arquivamento), seja com a inserção de uma norma singular – o provimento final (decisão). No geral, a finalização do processo influenciará a esfera jurídica dos envolvidos, pois pode ter consequências em sua liberdade, nome, patrimônio e direitos políticos.

Especificamente em relação ao processo perante os Tribunais de Contas, essa declaração final poderá obrigar os envolvidos a uma conduta ou ação posterior. Ao ente federativo envolvido (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), pode surgir a necessidade de dar prosseguimento e levar a efeito as decisões dos Tribunais de Contas por intermédio de outras atividades processuais, como pela inscrição do interessado na dívida ativa e a cobrança dos valores estabelecidos nas sanções pecuniárias, judicial ou extrajudicialmente, ou pelo ajuizamento de ações como a ação civil pública, de improbidade administrativa e as eleitorais. Para o interessado, ou seja, aquele que prestou contas, haverá a opção de pagar espontaneamente as penas pecuniárias aplicadas ou se defender nos referidos processos judiciais posteriores, sejam em ações de conhecimento ou executivas<sup>155</sup>.

Importante esclarecer que nos processos que tramitam nos Tribunais de Contas, os ministros, conselheiros, procuradores, auditores e técnicos que compõem as Cortes não são adversários dos gestores públicos. Assim, especificamente nestes processos, não há partes nem interesses antagônicos, pois inexistente a relação tríade do processo civil em que o Estado atua como juiz para dirimir uma querela

---

<sup>154</sup> ROCHA, José Albuquerque. *Teoria geral do processo*. São Paulo: Atlas, 2003, p. 35.

<sup>155</sup> MASCARENHAS, Michel. *Tribunais de Contas e Poder Judiciário*. Grupo Conceito, São Paulo, 2011, pág. 217.



judicial entre lados opostos. A finalidade do processo perante as Cortes de Contas é tão-somente averiguar a legalidade das contas e efetuar o importante trabalho de proteção da coisa pública<sup>156</sup>.

Outro fator que diferencia o processo nos Tribunais de Contas do processo civil aplicado no âmbito do poder judiciário é a ausência do princípio da inércia. Ou seja, os Tribunais de Contas podem dar início a um processo e, por iniciativa própria, tomar as contas dos gestores omissos e que não dão satisfação de forma espontânea, dentro do prazo concedido (diferente do juiz, que, em regra, somente atua mediante provocação). Assim, pode-se dizer que a atividade processual nos Tribunais de Contas foge do padrão comum de relação processual, pois a mesma é exercida entre o administrador público e o próprio Estado, por seu órgão de controle externo, diretamente, sem intermediários, acusadores ou adversários<sup>157</sup>.

Feitas esses esclarecimentos iniciais em relação às especificidades do processo no âmbito dos Tribunais de Contas, adentra-se à análise da coisa julgada nesses Tribunais. De início, é importante distinguir a coisa julgada formal da coisa julgada material. A primeira é a coisa julgada que acontece dentro do processo, ou seja, é a imutabilidade da decisão pela via recursal. A segunda é a impossibilidade de reforma da decisão dentro e fora do processo em que ela foi produzida, ou seja, o conteúdo torna-se absolutamente indiscutível por qualquer via.

A partir dessa classificação, pode-se afirmar que existem, basicamente, duas teorias sobre o tema. A primeira posiciona-se no sentido de que o acórdão do Tribunal de Contas, no exercício de qualquer de suas competências não produz coisa julgada material<sup>158</sup>.

No modelo pátrio “a coisa julgada é a situação jurídica que diz respeito exclusivamente às decisões jurisdicionais. Somente uma decisão judicial pode tornar-se indiscutível e imutável pela coisa julgada material”<sup>159</sup>. Isto porque nossa

---

<sup>156</sup> Ibid., 2011, pág. 223

<sup>157</sup> Ibid., 2011, pág. 224

<sup>158</sup> SILVA, Anderson Luiz. Tribunal de Contas da União: Competência julgadora e controle judicial. Ed. Lumen Juris, 2015. P. 70.

<sup>159</sup> DIDIER, JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. Vol. 1., 10ª ed. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 74.

Constituição da República, no art. 5º, XXXV, consagrou o sistema de jurisdição una. Toda vez que a Administração decidir sobre um determinado assunto em última instância, ocorre a chamada coisa julgada administrativa, impossibilitando assim a rediscussão da matéria no âmbito administrativo. Entretanto, nada impede que aquele que se sentir prejudicado procure o Judiciário para a reavaliação ou anulação da decisão.

Há, entretanto, quem entenda que a decisão do Tribunal de Contas quanto ao julgamento das contas dos administradores não poderia ser revista, em seu mérito, pelo Poder Judiciário:

A jurisdição una, adotada na Carta de 1988, entretanto, não permite admitir rejuízo das decisões do Tribunal de Contas em matéria de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo nem da decisão em julgamento sobre as contas dos demais responsáveis, exceto no que colidirem com a Constituição Federal e legislação infraconstitucional, ressalvado, entretanto, o mérito técnico da decisão do Tribunal de Contas. O julgamento se restringe à lesão de direito individual<sup>160</sup>.

Di Pietro afirma que o Brasil adota o sistema da unicidade da jurisdição, mas tal sistema não é absoluto e comporta exceções, dentre elas, encontra-se o processo administrativo de contas, que se torna contencioso uma vez que a regularidade destas seja questionada. A decisão condenatória definitiva nas Cortes de Contas, das quais não cabe mais a interposição de recursos, decorre da verdadeira função jurisdicional no âmbito administrativo, formando assim coisa julgada e não sendo mais possível, via de regra, reforma pelo Poder Judiciário. Assim se manifesta a autora:

Pode-se afirmar que a decisão do Tribunal de Contas, se não se iguala à decisão jurisdicional, porque está também sujeita ao controle pelo Poder Judiciário, também não se identifica com a função puramente administrativa. Ela se coloca em meio caminho entre uma e outra. Ela tem fundamento constitucional e se sobrepõe à decisão das autoridades administrativas, qualquer que seja o nível em que se insiram na hierarquia da Administração Pública, mesmo no nível máximo da Chefia do Poder Executivo<sup>161</sup>.

Francisco Eduardo Carrilho Chaves defende que contra as decisões dos Tribunais de Contas podem ser ajuizados recursos junto às próprias Cortes que as

<sup>160</sup> SCLIAR, wremyr. *Coisa Julgada e decisões de controle externo terminativas*. Revista de Informação Legislativa, a. 49, p. 205-226, abril/junho de 2012.

<sup>161</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Coisa julgada: aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 27, n. 70, pág. 23-36, 1996.

prolatam, sendo que tais recursos têm natureza de uma apelação administrativa. Em sua opinião, o ordenamento jurídico brasileiro não autoriza a previsão de recursos contra decisões dos Tribunais de Contas dirigidos ao Poder Judiciário ou ao Poder Legislativo. Ou seja, todas as vias recursas devem se esgotar no âmbito do Tribunal de Contas competente<sup>162</sup>.

Athos Gusmão Carneiro conclui que

*(...) as atribuições do tribunal de contas são de natureza administrativa. Entretanto, quando “julga” as contas dos “administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos”, tal julgamento impõe-se ao poder judiciário no que concerne ao aspecto contábil, sobre a regularidade da própria conta; o julgamento do tribunal de contas constitui prejudicial no juízo penal, com apuração da qual o juiz não se pode afastar, de elementos de fato necessário à tipicidade do crime. Da mesma forma tal julgamento impõe-se na ação de ressarcimento promovido contra o responsável pelo alcance.*<sup>163</sup>

Eis alguns problemas práticos da revisibilidade ampla, pode Poder Judiciário, das decisões dos Tribunais de Contas<sup>164</sup>:

- a. Desconhecem o funcionamento dos Tribunais de Contas;
- b. Não tem ciência da amplitude concedida à ampla defesa nessas Cortes e, portanto, buscam impedir sua efetividade em face da alegação de cerceamento à ampla defesa e ao contraditório;
- c. Preconceitos atribuídos a uma deformada imagem dessas Cortes de Contas decorrentes de acontecimentos episódicos.

O processo perante o Tribunal de Contas que declara as contas irregulares resulta em acórdão condenatório, que por força da própria Constituição, tem eficácia de título executivo (art. 73, §1º/CF). Nos acórdãos, é declarado o responsável, o valor a ser pago, a fundamentação da pena e todas as informações necessárias para o início do processo de execução. Nítido que somente os acórdãos condenatórios têm eficácia de título executivo, não se confundindo assim com os

---

<sup>162</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle Externo da Gestão Pública*, 2ª edição, Niterói. Editora Impetus, 2009.

<sup>163</sup> CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e Competência*. Editora Saraiva, 1989, pág. 14.

<sup>164</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses JAcopy. *Da Função Jurisdicional pelo Tribunal de Contas*. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, disponível em <https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/690>, acessado em 15/10/2017.

processos de inspeção, apreciação da legalidade das aposentadorias, auditorias, análise dos editais e contratos administrativos, etc.

Tal diferenciação se dá porque nos outros processos de competência do Tribunal de Contas, as matérias dizem respeito estritamente ao controle, ao passo que os processos que julgam as contas, envolvem o contraditório e a ampla defesa de forma bem delineada. Tal como num processo judicial, o agente possui prazo para defesa, há previsão de recursos para o próprio Tribunal de Contas sem a exigência de recolhimento de qualquer valor ou depósito, além de ter intervenção obrigatória do Ministério Público Especial que atua perante o Tribunal de Contas.

Assim sendo, por tudo o que foi exposto, conclui-se, neste ponto, que a possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário das decisões condenatórias do Tribunal de Contas não é ampla, encontrando limites que serão explorados no próximo capítulo.

### 3.6 - O LIMITE DA REVISÃO JUDICIAL DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

Adentra-se, neste momento, a possibilidade e aos limites da revisibilidade, no âmbito do Poder Judiciário, das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas.

Há basicamente, duas correntes sobre o tema. A primeira filia-se a ampla possibilidade de revisão de tais decisões no âmbito do Poder Judiciário, pois o Tribunal de Contas não exerceria função jurisdicional em razão do Princípio da Unicidade de Jurisdição e, portanto, não haveria formação de coisa julgada. A segunda corrente afirma que o Tribunal de Contas exerce função jurisdicional no julgamento das contas (art. 71, II/CF) por determinação da própria Carta Magna (exceção ao Princípio da Unicidade de Jurisdição). Assim, haveria formação de coisa julgada, insuscetível, via de regra, a nova apreciação pelo Poder Judiciário, ressalvados os casos de violação ao devido processo legal ou uma eventual ilegalidade.

Sintetizando, a grande questão a ser respondida, para saber se as decisões condenatórias dos Tribunais de Contas podem ser revistas no âmbito do Poder Judiciário diz respeito à natureza jurídica de suas decisões. De uma maneira geral, como será desenvolvido a seguir, há aqueles que sustentam que as decisões condenatórias das Cortes de Contas são atos administrativos porque tal órgão tem natureza administrativa, podendo, conseqüentemente, serem revistas amplamente pelo Poder Judiciário. Há, entretanto, quem sustente a natureza jurisdicional da competência dos Tribunais de Contas quando do julgamento das contas, tendo assim o Poder Judiciário limites específicos para rever as decisões proferidas no âmbito daquele órgão.

O Tribunal de Contas é órgão constitucional autônomo, técnico, auxiliar de todos os outros órgãos do Estado, sem subordinação a qualquer um deles<sup>165</sup>. Exerce uma função estatal específica (controle externo das finanças públicas), sendo que suas atribuições foram desenhadas pelo constituinte originário.

A Constituição, em seu texto original, preocupou-se em prever o funcionamento de um Ministério Público Especial dentro da Corte e em traçar parâmetros para a escolha de seus membros, que têm as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do STJ<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> SILVA, Anderson Luiz. *Tribunal de Contas da União: competência julgadora e controle judicial*. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2015, pág. 261.

<sup>166</sup> 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.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 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 triplíce pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, v

encimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Se quer dizer com isso, que a averiguação judicial do acórdão do TCU não pode deixar de considerar as particularidades desse órgão, que possui contornos diferentes em relação a outros Tribunais.

Demonstra-se, desta forma, que o Tribunal de Contas é órgão constitucional *sui generis*, com mais semelhança aos Tribunais de Justiça e bem diferente dos tribunais administrativos, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (autarquia federal vinculado ao Ministério da Justiça)<sup>167</sup>.

Pontes de Miranda defendeu a restrição da revisibilidade de certas decisões proferidas pelos Tribunais de Contas quando da análise da Constituição de 1967:

Desde 1934, a função de julgar as contas estava, claríssima, no texto constitucional. Não havíamos de interpretar que o Tribunal de Contas julgasse, e o juiz re julgasse depois. Tratar-se-ia de absurdo *bis in idem*. Ou o Tribunal de Contas julga ou não julga. O art. 114 da Constituição de 1937 também dizia, insofismavelmente: “julgar das contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos”. A de 1946 estendeu a competência às contas dos administradores das entidades autárquicas e atribuiu-lhe o julgamento da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. Tal jurisdição exclui a intromissão de qualquer juiz na apreciação da situação em que se acham, ‘exhypothesi’, os responsáveis para com a Fazenda Pública. (...) e muito extravagante seria que tendo a União e o seu Tribunal de Contas com atribuição explícita de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, tivesse de subordinar tais contas aos juízes locais.<sup>168</sup>

Miguel Seabra Fagundes comenta que quando a Constituição atribui ao Tribunal de Contas a competência de julgamento das contas, necessariamente implica em investi-lo do exercício da função judicante. Não pelo emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte de Contas, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a uma nova apreciação pelo Poder Judiciário, o seu pronunciamento resultaria em mero formalismo inútil<sup>169</sup>.

Também Frederico Pardini sustenta a competência privativa do Tribunal de Contas no julgamento das contas públicas:

---

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

<sup>167</sup>SILVA, Anderson Luiz. *Tribunal de Contas da União: competência julgadora e controle judicial*. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2015, pág. 263.

<sup>168</sup>MIRANDA, Fransico Cavalcanti *Pontes de. Comentários à Constituição de 1946*. Vol. II. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1953, p. 95

<sup>169</sup>FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 5ª edição, Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1979.

No exercício da sua especial e exclusiva função jurisdicional, o TCU é juízo contábil a que, privativamente, compete julgar as contas públicas prestadas ou tomadas.

(...)

O conteúdo jurisdicional do Tribunal de Contas fundamenta-se na sua exclusiva competência para julgamento das contas públicas. Ao julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, haveres e bens públicos, o Tribunal de Contas reveste-se de conteúdo com característica jurisdicional. Ele julga as contas, embora a responsabilidade do prestador possa vir a ser discutida novamente na justiça comum, se esta vier a ser acionada para decidir sobre eventuais lesões ao direito do impetrante se a decisão do Tribunal contiver vícios de legalidade formal ou objetiva. As contas, estas sim, são encerradas e liquidadas definitivamente com o julgamento do Tribunal de Contas<sup>170</sup>.

De fato, tendo a Constituição da República reservado ao Tribunal de Contas a competência para apreciar a regularidade das contas apresentadas pelo administrador, caberá aos órgãos do Poder Judiciário tão somente apreciar a legalidade ou ilegalidade da decisão proferida. Assim, se foi obedecido o procedimento previsto em lei e se foi assegurado ao envolvido à ampla defesa e o contraditório, não cabe ao Judiciário rever o acerto ou desacerto da conclusão a que se chegou.

Evidente que o Tribunal de Contas, no desempenhar de suas funções, pode cometer equívocos no julgamento das contas prestadas, acarretando lesões a direitos subjetivos dos envolvidos, tais como possíveis aplicações de multas, imputação de débito, inabilitação para ocupação de cargo de confiança ou cargo em comissão. Razoável, por isso, a intervenção do Judiciário para verificar se ocorreu, no julgamento perante a Corte de Contas, algum vício de procedimento ou ilegalidade. A atividade desenvolvida pelo Poder Judiciário deve se cercar de cautelas, a fim de evitar o esvaziamento da competência do Tribunal de Contas, justificando-se sempre o motivo pelo qual concluiu pela anulação do acórdão.

Para analisar a validade de uma decisão do Tribunal de Contas, é preciso que o Judiciário verifique se foram observados, no órgão, os procedimentos legais, sendo que detectado algum vício dessa natureza (vício formal), declarará o

---

<sup>170</sup> PARDINI, Frederico. *Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional*. Tese (Doutorado em direito público). Faculdade de Direito. Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997, p. 234.

Judiciário a nulidade do acórdão proferido, com a determinação de que a Corte de Contas inicie novo julgamento<sup>171</sup>.

Entretanto insurgindo-se o condenado quanto ao mérito da decisão proferida (eventual vício material), não pode o Judiciário adentrar no mérito do julgado, pois conforme já explicado, a unidade técnica do Tribunal de Contas é responsável por verificar toda a documentação técnica-contábil apresentada pelo gestor, emitindo ao final proposta de encaminhamento aos Conselheiros (corpo deliberativo). Assim, para detectar vício formal, o representante do Poder Judiciário teria que apontar a falha no relatório da unidade técnica ou o equívoco praticado pelo corpo de julgadores. Conforme se verá adiante, há farta jurisprudência sedimentada no sentido de que é incabível a prova pericial no âmbito do Poder Judiciário a fim de contestar julgado do Tribunal de Contas .

Tanto assim que a Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443 de 16/07/1992) prevê que as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal de Contas sob forma de tomada ou prestação de contas, sendo que as pessoas sujeitas à tomada de contas só poderão ser liberadas dessa responsabilidade por decisão do Tribunal de Contas<sup>172</sup>, deixando assim claro o caráter terminativo da decisão.

Mileski afirma que a competência do Tribunal de Contas não pode ser considerada meramente administrativa:

Desse modo, pode-se afirmar que a competência constitucional de julgar contas corresponde ao exercício de uma jurisdição administrativa determinada constitucionalmente. Contudo, também não pode ser considerada meramente administrativa. Trata-se de uma competência de caráter administrativo, mas com a qualificação do poder jurisdicional administrativo, que deriva de competência

---

<sup>171</sup>O processo de contas desdobra-se em cinco etapas: 1) instauração; 2) instrução; 3) parecer do Ministério Público de Contas; 4) julgamento; 5) interposição de recurso. O vício formal em qualquer dessas etapas pode implicar na nulidade do acórdão.

<sup>172</sup> Art. 6º e 7º da Lei nº 8.443/92:

Art. 6º Estão sujeitas à tomada de contas e, ressalvado o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas da União podem ser liberadas dessa responsabilidade as pessoas indicadas nos incisos I a VI do art. 5º desta Lei.

Art. 7º As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa.

Parágrafo único. Nas tomadas ou prestações de contas a que alude este artigo devem ser incluídos todos os recursos, orçamentários e extra-orçamentários, geridos ou não pela unidade ou entidade.



constitucional expressamente estabelecida, com a delimitação do poder de conhecer e julgar as contas prestadas pelos administradores públicos. São com essas características que o art. 73 da Constituição estabelece uma jurisdição administrativa para o Tribunal de Contas<sup>173</sup>.

Afirma o autor que as decisões dos Tribunais de Contas são administrativas, mas o fato de derivarem de previsão constitucional restringe a possibilidade de ampla revisão por parte do Poder Judiciário, limitando tal controle às hipóteses de manifesta ilegalidade ou erro formal<sup>174</sup>.

Luiz Anhaia de Mello compartilha dessa mesma linha de raciocínio, sustentando que de nada serviria todo o aparato técnico contábil dos Tribunais de Contas se lhes fossem retirado o caráter definitivo da decisão proferida<sup>175</sup>.

José Rubens Costa afirma que partindo do princípio que parcela da atividade dos Tribunais de Contas é jurisdicional, não faz sentido admitir seu controle por parte do Poder Judiciário, seja por ilegalidades formais ou materiais, sejam elas manifestas ou de difícil reparação<sup>176</sup>. Neste mesmo viés, Alfredo Buzaid defende o cabimento tão somente de recurso extraordinário para Supremo tribunal Federal, com base no art. 102, III/CF<sup>177</sup>.

De tudo o que foi dito, pode-se concluir que as decisões condenatórias dos Tribunais de Contas derivam do exercício da função jurisdicional atribuída àquele órgão por vontade do constituinte de 1988. A resposta do Tribunal de Contas quanto à regularidade ou irregularidade das contas apresentadas forma-se ao final de um processo em que são obedecidos os Princípios do Devido Processo Legal, Contraditório e Ampla Defesa, além de garantir ao eventual afetado pela decisão os recursos previstos no regimento de cada Corte.

---

<sup>173</sup> MILESKI, op. cit., pág. 327.

<sup>174</sup> MILESKI, op. cit., nota de rodapé, nº 29.

<sup>175</sup> MELLO, Luiz Anhaia. *O Tribunal de Contas: pesquisa e atuação*. São Paulo: Gráfica do TC/SP, 1984, p. 38, apud GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime jurídico dos tribunais de contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 203.

<sup>176</sup> COSTA, José Rubens. *Controle jurisdicional dos atos decisórios dos tribunais de contas*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, pág. 121, julho/setembro 1995.

<sup>177</sup> BUZAID, Alfredo. *O Tribunal de Contas no Brasil*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 62, n. 2, pág. 50, 1967.

Ilustrando a posição acima, reproduz-se os ensinamentos de Francisco Eduardo Carrilho Chaves<sup>178</sup>:

Não há qualquer dúvida de que, apesar do nome, os **tribunais de contas não pertencem ao Poder Judiciário**. Antes de ser dada continuidade ao tema, abre-se um parêntese para informar que **nesta obra assume-se como verdade que tribunais de contas têm jurisdição**, conferida expressamente pelo mesmo Texto Constitucional que afetou competências ao Poder Judiciário. Se há atribuição expressa na Carta Magna de determinadas competências a um órgão, sem que seja delimitada qualquer competência concorrente ou suplementar, a boa e mais pura hermenêutica exige que elas sejam excluídas das meterias atinentes aos demais órgãos.

Esse posicionamento tem respaldo em doutrinadores respeitados, como Cretella Jr. E Themistocles Brandão Cavalcanti, entre outros, que destacam ser a **jurisdição de contas um jurisdição própria, anômala e distinta da jurisdição tradicional**. [...]no que se refere à matéria do inciso II do art. 71, a **Carta Política concedeu o poder de julgar aos tribunais de contas**. Conclui-se assim porque esses órgãos, a despeito de estarem fora do Poder Judiciário, **dizem o direito final em casos concretos sobre a matéria que lhes é atinente**. [...] Portanto, **tribunais de contas são órgãos administrativos especiais**, de estatura constitucional, dotados de função judicante especial, porquanto julgam as contas daqueles que lhes são jurisdicionados. Além de julgar constas, os TCs exercem fiscalização, autuam devedores, intimam-lhes a recolher débitos e multas, aplicam outras sanções, julgam recursos contra suas decisões, além de realizar tarefas administrativas. [...]Retomando o que é pacífico: que os tribunais de contas não integram o Judiciário, cumpre ainda asseverar que **ministros e conselheiros de cortes de contas não são juizes togados**.

Pode-se resumir o entendimento doutrinário predominante quanto à natureza jurídica dos tribunais de contas por meio das seguintes assertivas: \* São conjuntos orgânicos independentes, desvinculados de qualquer dos três Poderes, mas organizacionalmente incluídos na estrutura do Poder Legislativo; Possuem autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária; \* Não possuem personalidade jurídica; \* Possuem capacidade postulatória, isto é, podem estar em juízo, ativa ou passivamente, na defesa de suas competências ou direitos próprios; \*Os membros de tribunais de contas não são juizes togados. [...] Convém frisar que tais TCs têm competência para praticar atos típicos do Poder Judiciário. Não estão abertas a esses órgãos possibilidades de decretar prisão de responsáveis, quebrar sigilos fiscal ou telefônico, efetuar busca e apreensão de documentos e arrestar bens, entre outros.

Em decorrência da própria natureza jurídica dos tribunais de contas, a **natureza jurídica de suas decisões também é administrativa**. Contra essas decisões podem ser aviados **recursos têm natureza de apelação administrativa**. Ainda quanto aos recursos, cumpre informar que **inexiste possibilidade de recorrer, no sentido estrito do termo, de decisões de tribunais de contas ao Poder Judiciário. Todas as vias recursais se esgotam no âmbito do tribunal de contas que proferiu a decisão**. Igualmente, não existem recursos de decisões de tribunais de contas estaduais ou municipais para o TCU ou de tribunal de contas de municípios de um estado para o tribunal de contas desse mesmo estado. A provocação do Judiciário com o objetivo de contestar decisão de tribunal de contas se faz por meio de **ação ordinária, nova e totalmente independente do processo no TC. Não tem natureza de recurso**. Há ainda a possibilidade de impetração de mandado de segurança pelo responsável ou interessado, caso esteja em jogo direito líquido e certo. Como já foi dito, **o STF somente admite pronunciamento de mérito pelo Judiciário quanto a deliberação restringir-se**

---

<sup>178</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo legislativo e pelos tribunais de contas*. Niterói: Impetus, 2007, p. 52,55-56.

**à anulação de um ato administrativo (decisão ou acórdão), fundado em nulidade formal ou ilegalidade manifesta. Todavia, não se admite que o Poder Judiciário reveja o julgamento de mérito proferido por tribunal de contas, modificando o julgamento das contas.** <sup>13</sup> (grifo no original).

Destaca-se, ainda, que a decisão quanto às contas apresentadas advém de uma análise técnica de especialistas na área de contabilidade, economicidade e no direito, passando pelo crivo de dois corpos de servidores distintos e especializados: o corpo opinativo e deliberativo. Assim, o Judiciário não pode adentrar no mérito técnico do provimento por dois motivos principais: o uso do verbo “julgar” no texto constitucional e a especialização contábil e técnica dos funcionários dos Tribunais de Contas.

Neste viés, admitir a ampla revisibilidade por parte do Poder Judiciário seria o mesmo que retirar a credibilidade e legitimidade de um órgão com gabarito constitucional; seria privilegiar o Princípio da Unicidade de Jurisdição em detrimento do Princípio da Harmonia entre os Poderes, por uma interpretação equivocada. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes afirma que sendo de caráter jurisdicional ou administrativo, as decisões dos Tribunais de Contas não podem ser revistas, no seu mérito, pelo Poder Judiciário<sup>179</sup>.

De qualquer sorte, o controle das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas por parte do Poder Judiciário se mostra cabível nos casos de flagrante violação ao direito a um devido processo legal (com a garantia da ampla defesa e do contraditório) ou em caso de ilegalidades cometidas no curso do processo. São esses os casos em que o Judiciário estaria apto a rever as decisões proferidas pelas Cortes de Contas, tão somente para declarar sua nulidade e devolver a matéria para novo julgamento perante a Casa de Contas.

Fica claro que a impossibilidade de reexame judicial diz respeito ao juízo emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas a ele submetidas: se regulares ou irregulares. O que pode ser submetido ao Judiciário são os vícios formais contidos no decorrer do processo. Nestes casos, caberia ao Judiciário anular as decisões

---

<sup>179</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Limites à revisibilidade judicial das decisões dos tribunais de contas*. Revista do tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, pág. 69-89, abril/junho 1998.

viciadas, remetendo o processo novamente à Corte de Contas para novo julgamento.

À esse respeito, confira-se a opinião de Pedro Roberto Decomain:

Os Tribunais judiciais, todavia, somente podem rever as decisões dos Tribunais ou Conselhos de Contas, na órbita de sua legalidade. Não no que tange ao seu mérito. Tendo a decisão do Tribunal ou Conselho de Contas obedecido às regras de procedimento previstas para a sua edição e havendo particularmente assegurado o direito de defesa aos que pudessem eventualmente vir a ser (e talvez mesmo sido) atingidos por ela, não cabe ao judiciário rever o acerto ou desacerto da decisão<sup>180</sup>.

Nesse sentido, também a posição de Hélio Saul Mileski:

A competência de julgamento destinada constitucionalmente ao Tribunal de Contas, por resultar de jurisdição administrativa própria e privativa, possui a característica de definitividade no âmbito administrativo, vinculando a autoridade administrativa, mas, por força do disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição, sujeitando-se ao controle judicial, todavia com esta possibilidade de revisão judicial ficando adstrita aos aspectos da ilegalidade manifesta ou erro formal, circunstância em que o judiciário pode decretar a nulidade da decisão e devolver a matéria para novo julgamento das contas, porém sem a possibilidade de rejulgar essas conta sem substituição ao órgão julgador, o Tribunal de Contas. De fato resultaria assunção de competência que não é destinada ao judiciário<sup>181</sup>.

Conclui-se, desta forma, que a competência de julgamento destinada constitucionalmente ao Tribunal de Contas, por ser privativa, própria e indelegável, possui a característica de definitividade, vinculando a autoridade administrativa. Entretanto, por força do art. 5º, XXXV/CF, sujeita-se ao controle judicial, ficando a revisão adstrita aos aspectos de ilegalidade manifesta ou erro formal, circunstâncias em que o Judiciário poderá decretar a nulidade da decisão e devolver a matéria para novo julgamento perante o Tribunal de Contas, sem a possibilidade de substituir o órgão julgador por excelência e desde logo proferir decisão quanto a sua regularidade ou irregularidade.

Reconhecida a possibilidade de controle, importante esclarecer se trata-se de controle de atos vinculados ou discricionários. Ao analisar os artigos 6º a 22da Lei nº 8443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), observar-se-á que não foram estabelecidas competências discricionárias para os Tribunais de Contas

---

<sup>180</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de Contas do Brasil*. São Paulo: Dialética, 2006, pág. 170.

<sup>181</sup> MILESKI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. Op. Cit., pág. 330.

no julgamento das contas. O art. 16<sup>182</sup> delimita com exatidão as hipóteses em que as contas podem ser julgadas irregulares. Assim, não há que se falar em conveniência e oportunidade de Administração Pública no julgamento das contas submetidas às Cortes de Contas.

### 3.7 – LEVANTAMENTO DE JULGADOS

Passa-se, neste momento, a analisar alguns julgados sobre o tema, de forma a sistematizar a posição jurisprudencial mais atual quanto à apreciação por parte do Poder Judiciário das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas.

Em que pese à ausência de julgados específicos no STF sobre a matéria pós 1988, inicia-se este tópico citando Recurso Especial, no qual foi reconhecida a repercussão geral quanto à definição do órgão competente – Poder Legislativo ou Tribunal de Contas – para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas.

#### 1 - REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 848.826 DISTRITO FEDERAL<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

<sup>183</sup> Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. JULGAMENTO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO COMO ORDENADOR DE DESPESAS. COMPETÊNCIA: PODER LEGISLATIVO OU TRIBUNAL DE CONTAS. REPERCUSSÃO GERAL.

1. Inadmissão do recurso no que diz respeito às alegações de violação ao direito de petição, inafastabilidade do controle judicial, devido processo legal, contraditório, ampla defesa e fundamentação das decisões judiciais (arts. 5º, XXXIV, a, XXXV, LIV e LV, e 93, IX, da CF/1988). Precedentes: AI 791.292 QO-RG e ARE 748.371 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes.

O caso trata de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral que negou o registro da candidatura de determinado cidadão para concorrer a Deputado Estadual nas eleições de 2014, em razão de o Tribunal de Contas ter rejeitado suas contas de Chefe do Poder Executivo (Prefeito) que age como ordenador de despesas.

É muito comum, em cidades do interior, que o Prefeito eleito (que tem suas contas julgadas pelo Poder Legislativo) figure também como ordenador de despesas (cuja competência para apreciar as contas é do Tribunal de Contas). Assim, a divergência que o STF pretende pacificar é a seguinte: qual o órgão competente para julgar as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo que age como ordenador de despesas? Em outras palavras: as contas prestadas anualmente (arts. 31, § 2º, e 71, I, da Constituição) pelo Chefe do Executivo, e que devem ser apreciadas mediante parecer prévio e não julgadas pelo Tribunal de Contas, são apenas as chamadas contas de governo, que se referem aos resultados gerais do exercício financeiro? Ou abrangem também as denominadas contas de gestão, estas relacionadas ao resultado específico de determinado ato de governo e prestadas por todos os administradores de recursos públicos, inclusive Chefes do Executivo que agem como ordenadores de despesas, como é muito comum na maioria dos municípios do país?

Sobre o assunto, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em julgamento concluído recentemente, nas sessões de 10/08/2016 e de 17/08/2016, apreciou o Recurso Extraordinário nº 848.826-DF, com repercussão geral reconhecida, e se debruçou sobre o debate quanto à competência para o julgamento das contas de gestão do chefe do poder executivo municipal, na condição de ordenador de despesas, sob a ótica da Constituição Federal de 1988: se do Poder Legislativo local ou do Tribunal de Contas com jurisdição sobre aquele ente federativo .

Em apertada síntese, prevaleceu a divergência aberta pelo Presidente do STF, Ministro Ricardo Lewandowski, que defendeu a tese de que compete ao poder

---

2. Constitui questão constitucional com repercussão geral a definição do órgão competente – Poder Legislativo ou Tribunal de Contas – para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas, à luz dos arts. 31, § 2º; 71, I; e 75, todos da Constituição.

3. Repercussão geral reconhecida.

legislativo municipal julgar as contas da chefia do poder executivo respectivo, na medida em que são os parlamentares eleitos que possuem legitimidade democrática para representar os cidadãos. Acompanharam o Min. Ricardo Lewandowski os ministros Gilmar Mendes, Edson Fachin, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello, ficando vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso, que era o Relator, Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli.

A respeito do julgamento, confira-se o teor resumido da decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal:

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que redigirá o acórdão, fixou tese nos seguintes termos: “Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”, vencidos os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Plenário, 17.08.2016.

Relevante notar que a Suprema Corte Brasileira conferiu o mesmo tratamento para as contas de gestão – previstas no art. 71, II, da Constituição da República – que era dispensado para as contas de governo, estas sim, sobre as quais historicamente os Tribunais de Contas exerciam função técnico-opinativa, mediante a emissão de parecer prévio para subsidiar o julgamento a cargo do Poder Legislativo, nos termos do art. 71, I, da Constituição da República.

Com efeito, a *ratio decidendi* do STF baseou-se em critério lastreado na qualidade do cargo titularizado pelo responsável pelas contas de governo e de gestão – isto é, o Chefe do Poder Executivo, quando coincidentes –, em detrimento da natureza e conteúdo dessas contas – se anuais de governo ou pontuais de gestão.

De toda sorte, percebe-se que a decisão do STF afeta, diretamente, a rotina de controle externo exercida em grande parte pelos estados e municípios da

federação, inclusive, nesta Corte Estadual, que, atualmente, exerce função julgante sobre as contas de gestão dos diversos prefeitos municipais sob sua jurisdição.

Feitas esses apontamentos relevantes e atuais quanto ao posicionamento do STF em relação à competência do Tribunal de Contas, passa-se agora a estudar especificamente a posição jurisprudencial quanto à possibilidade de o Judiciário rever as decisões condenatórias das Cortes de Contas.

## 2 – STJ: REsp 8970/SP

(...) É impossível desconstituir o ato administrativo unido pela aprovação do Tribunal de Contas, sem rescindir a decisão deste colegiado; e para rescindi-la, é necessário que nela se apontem irregularidades formais graves ou irregularidades manifestas.

Declarar nulo ato administrativo, sem agredir a decisão do Tribunal de Contas que o aprovou é atitude tão absurda quanto a de este Tribunal reformar a sentença de primeiro grau, ao tempo em que, não conhece do acórdão que a confirmou<sup>184</sup>.

Tratava o caso de ação popular em que se discutia, dentre outros pontos, se a atuação do Tribunal de Contas inibe a atuação do Poder Judiciário. O relator posicionou-se pela revisibilidade, desde que sejam apontadas irregularidades formais graves ou irregularidades manifestas. Trata-se, entretanto, de julgado pouco técnico, eis que beneficiou-se da fundamentação dos julgados do STF anteriores à Constituição de 1988, os quais, como já vistos, dizem respeito à mandados de segurança, com cognição judicial típica desse remédio processual. Assim, caberiam as devidas ressalvas pelo julgador, o que não foi feito.

De qualquer sorte, o julgado deixa claro que a rescisão da decisão condenatória do Tribunal de Contas está condicionada ao apontamento de irregularidades formais, graves e manifestas.

## 3 – STJ: RMS 34.718/MS<sup>185 186</sup>

---

<sup>184</sup> BRASIL, STJ, Resp nº 8.970/SP, Primeira Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 9/3/1992ao Tribunal de Contas .revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, n. 19, p. 70-92, 2011, pág. 2533.

<sup>185</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA JULGAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE IMPUTOU RESPONSABILIDADE AO SECRETÁRIO DE ESTADO QUE DEIXOU DE FISCALIZAR A EXECUÇÃO DO PROJETO CULTURAL PARA O QUAL HAVIA SIDO OUTORGADA VERBA PÚBLICA. RECURSO ORDINÁRIO QUE ATACA O MÉRITO DO JULGAMENTO ADMINISTRATIVO. INVIABILIDADE. AMPLA DEFESA



Trata o processo, na origem, de mandado de segurança impetrado pelo ordenador de despesas que descumpriu o prazo para prestação de contas junto ao Tribunal de Contas de seu estado, sendo condenado assim por aquele órgão.

Suscintamente, o recorrente sustenta que a responsabilidade pela prestação de contas era exclusivamente da outorgada, em favor de quem foram disponibilizados os recursos públicos oriundos do Fundo de Investimentos Culturais para a execução do Projeto Cultural "Lendo e Aprendendo". Aduz que instaurou a Tomada Especial de Contas a que se refere o art. 103 do Regimento Interno do TCE/MS, argumentando que não existe prazo para a adoção de tal procedimento, que entende ser desnecessário, porque no caso estão bem identificados os fatos, os responsáveis e o dano causado ao Erário pela inexecução do projeto cultural pela outorgada. Por fim, refere que a sua responsabilização implica enriquecimento ilícito do Estado, uma vez que o ente público já obteve condenação judicial da outorgada ao ressarcimento dos valores recebidos.

---

GARANTIDA AO INTERESSADO PELA CORTE DE CONTAS. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE. RECURSO ORDINÁRIO NÃO PROVIDO.

1. Trata-se de mandamus impetrado pelo Secretário de Cultura, Esporte e Lazer do Estado de Mato Grosso do Sul contra o julgamento do Tribunal de Contas que glosou as suas contas e o condenou à devolução ao Erário dos valores outorgados para a execução do Projeto Cultural "Lendo e Aprendendo", tendo sido detectada falta de fiscalização desse projeto e de adoção de providências cabíveis para responsabilização do servidor faltoso.

2. Considerando o estreito espectro de conhecimento da impetração - limitado ao exame da legalidade/juridicidade do ato coator -, não cabe ao Superior Tribunal de Justiça incursionar o mérito do julgamento técnico-administrativo proferido por Tribunal de Contas no legítimo exercício da competência que lhe fora assegurada pelo art. 71 da Constituição Federal. Precedentes.

3. No caso, o recorrente nem mesmo apontou ilegalidade da qual o STJ pudesse conhecer, tendo se limitado a guerrear o mérito do julgamento administrativo que lhe imputou responsabilidade.

4. A tese recursal que sustenta a obrigação exclusiva da outorgada para prestar contas diretamente ao TCE/MS constitui não apenas mostra inequívoca do desconhecimento do Secretário quanto aos seus deveres enquanto titular da Pasta de Governo, como, ainda, representa confissão implícita de que efetivamente não fiscalizou a execução daquele projeto cultural, uma vez que a documentação fornecida pela própria Secretaria de Estado da Cultura, Esporte e Lazer por ocasião do cadastramento do projeto da interessada registra em inúmeras passagens o SEU dever de fiscalizar a execução do projeto cultural, bem assim de analisar e aprovar a prestação de contas correspondentes.

5. Ademais, o impetrante exercitou plenamente seu direito de ampla defesa assegurado pelo art. 5º, LV, da Constituição Federal, de modo que não se identifica vício ou ilegalidade no processamento do feito administrativo.

6. Recurso ordinário não provido

<sup>186</sup> BRASIL, STJ, RMS nº 34.718/MS, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJ 29/10/2013.

Em resposta, o Min. Herman Benjamin afirmou que “*não cabe ao Superior Tribunal de Justiça emitir juízo sobre o mérito do julgamento proferido pelo Tribunal de Contas, cuja valoração se insere dentro da competência que lhe fora outorgada pelo art. 71 da Constituição Federal. Ao STJ cumpre apenas – em prestígio ao art. 5º, XXXV da CRFB – aferir a legalidade/juridicidade do julgamento proferido pela Corte de Contas, conforme orientação jurisprudencial (...)*”.

Aduziu ainda o Ministro que nenhuma ilegalidade se revestiu o julgamento por meio do qual o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul imputou responsabilidade ao ora recorrente. Ressaltou ainda que no julgamento perante a Corte de Contas foi observado o devido processo legal:

Verifica-se, ademais, que o interessado foi inequivocamente cientificado do acórdão publicado (fl. 141), tendo inclusive manifestado "pedido de reconsideração" às fls. 168/174, que foi julgado às fls. 200/203. Desse julgamento, o impetrante foi regularmente intimado pelo ofício da fl. 205, tendo, então, apresentado "Recurso de Revisão" (fls. 214/218), igualmente rejeitado pelo julgamento das fls. 221/231, do qual o recorrente fora intimado pelo ofício da fl. 233. Como facilmente se verifica, o interessado exercitou plenamente o seu direito de ampla defesa assegurado pelo art. 5º, LV da Constituição Federal, de modo que não se identifica vício ou ilegalidade no processamento do feito administrativo.

Mais uma vez, o STJ se posiciona pela limitação do Poder Judiciário no exame da decisão proferida pelo Tribunal de Contas no exercício de sua função julgadora, ficando o mérito do julgamento imune à reavaliação. O ministro utiliza como argumento para tal limitação exatamente o fato de a Constituição da República outorgar tal competência ao Tribunal de Contas, cabendo ao STJ vistoriar apenas a legalidade/juridicidade do julgamento em prestígio ao art. 5º, XXXV/CF.

4 – STJ: REsp 80.419<sup>187188</sup>.

---

<sup>187</sup> Prestação de contas. Prefeito. Rejeição pela Câmara de Vereadores por falta de quórum. Ação anulatória, prevista no art. 1º, inciso I, letra “g”, da Lei Complementar nº 64 de 1990. Cabimento. Âmbito.

I – a ação anulatória, referida no citado preceito legal complementar, é cabível contra a decisão da Câmara de Vereadores, incluindo-se, no seu âmbito, as questões relativas à regularidade do processo e à existência dos motivos atinentes ao ato de rejeição das contas.

II – Recurso especial conhecido e provido

<sup>188</sup> BRASIL, STJ, Resp nº 80.419/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, DJ 13/05/1996 p. 15548.

Tal decisão distingue-se das citadas anteriormente por não envolver a competência julgadora do Tribunal de Contas, e sim sua função opinativa quanto as contas de governo de Prefeito (art. 71, I/CF).

No caso, o Prefeito do Município de Nova Serrana/MG pediu a anulação da decisão da Câmara de Vereadores, a qual, acatando parece prévio do Tribunal de Contas rejeitou as contas referentes ao ano de 1990. A Câmara Municipal, ao julgá-las, as aprovou por sete votos favoráveis e quatro contrários, o que, por falta de quórum de dois terços previstos na Constituição Federal,<sup>189</sup> implicou em manter o parecer do Tribunal de Contas contrário à sua aprovação.

Assim, ingressou com ação declaratória de nulidade em face do Município de Nova Serrana e da Câmara Municipal. A sentença de 1º grau julgou extinto o processo na forma do então art. 295. I, do antigo CPC por entender o pedido do autor juridicamente impossível.

No julgamento da apelação interposta pelo Prefeito, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais manteve a decisão de primeiro grau, manifestando-se o Desembargador Relator José Brandão de Resende nos seguintes termos:

Com efeito, ao Poder Judiciário, na espécie dos autos, está reservado o exame apenas do aspecto formal da sistemática do julgamento pela Câmara de Vereadores. Neste passo, tenho que não lhe é permitido entrar na avaliação das questões relativas ao mérito das contas, matéria esta, que, no meu entender, é da competência exclusiva do Órgão Legislativo Municipal. O julgamento ali realizado concernente à aprovação das Contas do Executivo Municipal, é de caráter essencialmente POLÍTICO, e, em assim sendo, o Poder Judiciário, como já disse acima, só poderá enfrentar as questões de ordem formal relativas à sistemática do julgamento.

Interposto o recurso especial, o STJ deu provimento ao recurso, reformando o acórdão recorrido, para afastar a extinção do processo com o prosseguimento do feito. Afirmou que seria cabível em sede de ação anulatória a apreciação judicial da conformidade do processo e da existência dos motivos que compuseram o ato de declaração de irregularidade das contas. O Ministro relator afirmou que o ato de

---

<sup>189</sup> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.  
§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

rejeição das contas é de natureza administrativa, sujeito à apreciação do Judiciário. Ressaltou que a orientação adotada pelo Supremo é de que a ação judicial é cabível contra decisão da Câmara de Vereadores e não do Tribunal de Contas. Aplicou ao caso os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, referindo-se às decisões administrativo-punitivas, segundo a qual cabe ao Judiciário exercer o controle quanto à regularidade do processo e à existência de motivos.

O que o judiciário não pode é valorar motivos, para considerar justa ou injusta a deliberação do Plenário, mas poderá e deverá sempre que solicitado, examinar a regularidade formal do processo e verificar a real existência dos motivos e a exatidão do enquadramento no tipo descrito pela lei definidora da infração. Assim decidindo, a justiça não estará emitindo juízo de valor sobre a conduta político-administrativa do acusado, mas juízo de legalidade sobre o processo e sobre a realidade dos motivos determinantes da deliberação da Câmara (Direito Municipal Brasileiro, p. 665-666, RT, 4ª ed., 1981).

Tal julgado é relevante, pois o STJ afirmou que prevalece o entendimento doutrinário no sentido de que “a atuação dos Tribunais de Contas se reflete em atividades *“técnicas opinativas, verificadoras, assessoradas e jurisdicionais administrativas”*<sup>190</sup>.

Caberia assim a ação anulatória somente para verificar a regularidade formal do processo, a real existência de motivos e o enquadramento descrito no tipo legal (decisão precisamente fundamentada).

5 – STJ: RMS 12.930<sup>191192</sup>

Apesar de o caso também tratar do descontentamento de Prefeito Municipal na aplicação de multa quando da análise das contas de governo pelo Tribunal de Contas (previstas no art. 71, I/ CF), o julgado nos traz grandes lições em relação ao

---

<sup>190</sup> Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 602, RT, 14ª edição, 1989; José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, pág. 632, RT, 7ª edição, 1991.

<sup>191</sup> Administrativo. Mandado de Segurança. Ato do Tribunal de Contas dos Municípios. Competência. Desfiguração de Ilegalidade ou Abusividade. Ausência de Direito Líquido e Certo. C.F., Artigos 5º, LXIX, 31, §§ 1º e 2º, e 71, § 3º. C.E. de Santa Catarina, Artigos 41, 42, § 4º e 78. Lei Estadual nº 12.160/93 (TCM). ADIN nº 1964/ES (MC).

1. Ato formalmente constituído no âmbito da competência do Tribunal de Contas não consubstancia ilegalidade ou abuso de poder.

2. Desfigurado o acenado direito líquido e certo, indispensável condição constitucionalmente exigida para a ação (art. 5º LXIX, C.F.), a impetração não colhe sucesso.

3. Recurso sem provimento

<sup>192</sup> BRASIL, STJ, RMS nº 12.930/CE, Primeira Turma, Rel. Min. Milton Luiz Ferreira, DJ 07/10/2002.

exercício da jurisdição desempenhado pelo Tribunal de Contas no julgamento das contas de gestão.

O caso em análise cuida de um mandado de segurança impetrado pelo então Prefeito do Município de Ipaumirim/MG, contra ato do Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Ceará e do próprio colegiado, que determinou a inscrição de determinando valor em Dívida Ativa. Em uma primeira análise, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará denegou a segurança por entender que o impetrante não instruiu a inicial com a prova pré-constituída do direito líquido e certo.

O então prefeito apresentou recurso ordinário ao STJ alegando, em síntese, que o ato coator que queria ver invalidado não era a decisão do Tribunal de Contas dos Municípios, eis que tratava-se de mero parecer prévio sujeito ao julgamento da Câmara Municipal. Ao apreciar o pedido do recorrente, o STJ encampou os fundamentos do acórdão recorrido.

Primeiramente, fez importantes apontamentos quanto às diferenças existentes entre contas de governo e contas de gestão, citando as razões do próprio acórdão recorrido:

Por esse diapasão, em que pesem as razões da impetração, com vigor na fundamentação, o v. Acórdão demonstrou:

*No que se refere às competências dos Tribunais de Contas tanto o modelo federal, como o modelo estadual, albergam urna nítida distinção entre a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo (federal, estadual ou municipal), que serão julgadas pelo Legislativo (art. 71, I, CF e art. 78, I, CE), e a competência para julgar as contas dos demais administradores e demais responsáveis, na forma ali prevista (art. 71, II, CF e art. 78, II, CE).*

*A partir desse modelo, tal como delineado no vigente sistema constitucional, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se pronunciado no sentido de que a Câmara Municipal é o órgão competente para julgar as contas dos Prefeitos Municipais (ver: STF – Recurso Extraordinário 132.747, Rel. Min. Marco Aurélio, DJU 07.12.95, p. 42.610; ADIM (MC) 1779-PE, Rel. Min. Ilmar Galvão, inDJU 22.05.98, p. 2).*

*De conformidade com o acórdão proferido na ADIN 849-8/MT (Edcl - ML), 'A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das*

*inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão ao Tribunal de Contas' (LEX-JSTF, 252, pág. 23).*

Prosseguindo, na passagem mais importante do voto para o fim a que se destina este trabalho, o então Ministro Relator Milton Luiz Pereira, em uma citação *per relationem* do acórdão recorrido, afirmou:

*Torna-se evidente, portanto, que, em se tratando das contas anuais do Chefe do Poder Executivo - e destas somente - as funções do Tribunal de contas assumem o caráter de mero pronunciamento opinativo. Cuidando-se, porém, das contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos - quaisquer que sejam as unidades administrativas e os Poderes do Estado a que se vinculam-, **cabará ao Tribunal de Contas desempenhar função jurídica revestida de um maior relevo, que consiste no exercício de típica atribuição deliberativa**' (LEX-JSTF, 252, pág. 27). (grifei).*

A decisão afirma, de forma categórica, que no julgamento das contas de gestão cabe ao Tribunal de Contas desempenhar a função jurídica, no exercício de uma atribuição deliberativa. Significa dizer que o STJ reconhece o desempenho da função jurisdicional pela Corte de Contas. Apesar de as consequências dessa afirmação não terem sido tratadas no julgado, evidente que a partir desse diagnóstico, não cabe ao Judiciário reanalisar à conclusão do julgamento proferido pelo Tribunal de Contas.

O relator acrescenta ainda em seu raciocínio:

Parece óbvio, portanto, constatar que, se a Constituição outorga diretamente uma competência a um órgão tal qual o Tribunal de Contas, os meios para garantir, da melhor forma possível, o desempenho de ofício não de ser considerados como implicitamente concedidos, sob pena de esvaziar-se o seu exercício, à míngua de uma garantia de efetividade.

A imposição de multas, desse modo, decorre, por inferência lógica, da fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas, em qualquer das esferas de governo. Constitui a garantia de sua missão institucional, para que o resultado de suas atribuições, essenciais à concretização do princípio constitucional da moralidade, não seja reduzido a meros conselhos.

Embasando o julgado, o relator menciona a doutrina de Ives Grande Martins e Pinto Ferreira:

Como bem assinalou IVES GANDRA MARTINS, sobre a aplicação do referido dispositivo constitucional, verbis:

*'O dispositivo cuida, pois, daquelas decisões que estão na alçada do Tribunal de Contas sobre matérias em que a Corte não tem apenas papel informativo ou opinativo, mas tal papel decisório. Isso não ocorre em todas as manifestações do*

*Tribunal, mas apenas as de caráter decisório e em que a decisão implique consequência pecuniária a ser transferida para o patrimônio público. E do que cuida o § 3º (in Comentários à Constituição do Brasil, 4º vol. – Tomo II, Saraiva, 1997, p. 79).*

A propósito, vejamos o entendimento do eminente constitucionalista Pinto Ferreira, citado por Ives Gandra Martins in Comentários à Constituição, V. 4, T. II, p. 25, nota 1, verbis:

*'Depois de desempenhar as suas funções e auditoria financeira e orçamentária, o TCU julga a irregularidade dela. Surge a sua função jurisdicional, o seu poder de julgamento. O inciso II do art. 71 preceitua que compete ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte prejuízo ao erário público. Trata-se de outra competência outorgada constitucionalmente ao TCU, transformando-o em autêntica instância julgadora.'*

Por tais razões, o STJ, por unanimidade de votos, negou provimento ao recurso.

Nota-se que dos julgados acima, é possível, chegar às seguintes conclusões:

- a. na apreciação das contas de governo, a competência do Tribunal de Contas é meramente opinativa, emitindo somente um parecer prévio, cabendo ao Poder Legislativo correspondente emitir a palavra final.
- b. a rescisão da decisão condenatória do Tribunal de Contas está condicionada ao apontamento de irregularidades formais, graves e manifestas.
- c. não cabe ao Judiciário emitir juízo sobre o mérito do julgamento proferido pelo Tribunal de Contas.
- d. indubitavelmente, os Tribunais de Contas exercem função jurisdicional no julgamento das contas de gestão, previsto no art. 71, II/CF.

6– TRF-5<sup>193</sup>. AC nº 434.396/PE <sup>194</sup> <sup>195</sup>.

---

<sup>193</sup>O Tribunal Regional Federal da 5ª Região tem sob sua jurisdição os estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

<sup>194</sup> ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO. CONVÊNIO. VERBAS PÚBLICAS FEDERAIS. CONTAS IRREGULARES. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PENALIDADES. LEGALIDADE. 1. Ao Poder Judiciário cabe tão-somente apreciar vícios de ilegalidade e não o mérito de julgamento do Tribunal de Contas da União.

2. Não traduz cerceamento de defesa o indeferimento de prova pericial em tomada de contas realizada no TCU, pois incumbe ao gestor da res publica o ônus de comprovar a regularidade da realização das despesas que lhe competem.

3. Processo de tomada de contas no qual houve a citação dos agentes responsáveis pela prestação de contas, aos quais foram garantidos o contraditório e a ampla defesa, bem assim a publicidade dos atos e decisões do processo.

Nesse julgado, fica claro que a jurisprudência do TRF da 5ª região é firme no sentido de que ao Poder Judiciário é vedado adentrar no mérito da decisão proferido pelo Tribunal de Contas no julgamento das contas de gestão. A restrição ao controle judicial ocorre mesmo nos casos de julgamentos decorrentes de ações ordinárias ou embargos do executado.

Cabe aqui uma observação. Enquanto a jurisprudência dos Tribunais Superiores (anteriores ou posteriores à Constituição de 1988) envolve cognição judicial limitada em sede de mandado de segurança, o TRF-5 posiciona-se pela impossibilidade da ampla revisão judicial das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas em processos originados de ações ordinárias. Trata-se de um olhar ainda mais amplo, atento ao Princípio da Segurança Jurídica.

O TRF-5 consagrou algumas teses que merecem ser mencionadas para fins de reflexão. A primeira delas firmou-se no sentido do descabimento da produção de prova pericial ou testemunhal no juízo de primeira instância com a finalidade de examinar o acerto ou desacerto, no mérito, da decisão do TCU. Atente-se para o seguinte julgado:

Ocorre que o mérito administrativo das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União é insuscetível de ingerência judiciária. A possibilidade de intervenção do judiciário para declarar a nulidade de acórdão do TCU apenas se justifica nas hipóteses em que haja irregularidade formal grave ou flagrantes ilegalidade no decisum, conforme dantes destacado.

(...)

É evidente, ainda, que o requerimento de nova perícia tem por objetivo finalístico a rediscussão meritória acerca do julgamento proferido por aquela Corte, a partir da análise do conjunto fático probatório que ensejou a sua condenação ao pagamento de multa e ao ressarcimento do dano causado aos cofres públicos durante a execução do Convênio nº 2000/1999 (ante a constatação de irregularidade no emprego dos recursos destinados à construção de unidades sanitárias no Município).

Mas tal não se pode admitir, uma vez que o sistema de controle judicial, a teor do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, mister enfatizar, deve restringir-se ao

---

4. Apurados desvios de recursos públicos federais repassados à Prefeitura de Joaquim Nabuco/PE mediante convênios, com dano ao Erário. Penalidades devidamente aplicadas. 5. Apelação improvida  
<sup>195</sup> BRASIL, TRF5 – AC nº 434.396/PE, Quarta Turma, Rel. Des. Federal Marcelo Navarro, DJ 18/08/2008, p. 1031. Neste mesmo sentido, cita-se os seguintes julgados: BRASIL, TRF5 – AC nº 263.496-CE, Segunda Turma, Rel. Des. Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, DJ 18/08/2003, p. 908; BRASIL, TRF5 – AC nº 521.056/PE, Terceira Turma, Des. Federal André Luís Maia Tobias Granja (convocado) DJE 15/01/2013, p. 81; BRASIL, TRF5 – AC nº 368.318/PE, Quarta Turma, Rel. Des. Federal Marcelo Navarro, DJ 08/02/2008, p. 2.192; BRASIL, TRF5 AC nº 484.238/CE, Quarta Turma, Rel. Des. Federal Margarida Cantarelli, DJE 11/01/2010, p. 291.



exame da legalidade do procedimento administrativo, de maneira a assegurar a consagração do *due process of law*<sup>196</sup>.

A perícia é descabida, segundo o posicionamento do TRF-5 porque teria o objetivo de adentrar ao mérito técnico da decisão proferida pelo Tribunal de Contas, o que não encontra guarita em nosso ordenamento pátrio.

Outra relevante questão enfrentada e pacificada pelo TRF-5 é a possibilidade de o Tribunal de Contas negar a produção e determinada prova, sem que isso conduza, por si só, à nulidade do *decisum*. Neste sentido:

Passo à segunda tese do apelo, segundo a qual o indeferimento de provas requeridas na Tomada de Contas, tais como perícia, vistoria e ouvidoria de testemunhas, seria causa de nulidade daquele procedimento, por cerceamento de defesa. Não é bem assim.

(...)

Quando chamado a prestar contas perante o TCU, incumbe ao gestor da *res publica*— por isso denominado “responsável”, na linguagem procedimental da Corte de Contas — o ônus de comprovar a regularidade da realização das despesas que lhe competem.

(...) não vejo no procedimento sub examine, as alegadas violações ao devido processo legal. Ao contrário, o exame dos autos do procedimento administrativo confirma a legalidade das decisões proferidas pela Corte de Contas, e o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, até mesmo em grau de recurso.

Conforme afirmei no início deste voto, o acórdão do Tribunal de Contas da união só pode ser desconstituído pelo judiciário se ficar patente a sua nulidade, porém os recorrentes não desincumbiram desse ônus<sup>197</sup>.

Conclui-se assim que de acordo com a jurisprudência do TRF da 5ª região, é vedado ao Judiciário adentrar ao mérito do acórdão do Tribunal de Contas, sendo que somente os vícios procedimentais ou ilegalidades manifestos podem ser objeto de verificação pelo Poder Judiciário.

7 – TRF-1<sup>198</sup>: AC 195307120004013800/MG<sup>199 200</sup>

---

<sup>196</sup> BRASIL, TRF5 – AC nº 564.622/RN, Segunda Turma, Rel. Des. Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, DJE 15/05/2014, p. 160.

<sup>197</sup> BRASIL, TRF5 – AC nº 434.396/PE, Quarta Turma, Rel. Federal Marcelo Navarro, DJ 18/08/2008, p. 1.031

<sup>198</sup> O Tribunal Regional Federal da 1ª Região tem sob sua jurisdição o Distrito Federal e os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins.

<sup>199</sup> ADMINISTRATIVO. RECURSOS FEDERAIS. CONVÊNIO ENTRE ENTIDADE SINDICAL E MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. ACÓRDÃO DO TCU. REJEIÇÃO DAS CONTAS PRESTADAS PELO EX-PRESIDENTE DO SINDICATO. REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DO CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA. ÔNUS PROBATÓRIO.

Neste julgado, o TRF-1 seguiu a mesma linha de raciocínio do STJ e TRF-5, com uma pequena peculiaridade: afirmou que ao Judiciário é dado o poder de apreciar a regularidade do processo de contas, podendo adentrar, excepcionalmente, à questão atinente à prestação de contas, conforme posicionamento do STJ no precedente REsp 80.419/MG, ou seja, quanto a existência de motivação do acórdão.

8 - TRF-2<sup>201</sup>: AC 2003.51.01.022517-0/RJ<sup>202 203</sup>

---

1.As provas requeridas são insuscetíveis de provar os fatos da causa, os quais somente podem ser provados documentalmente, por se tratar de matéria relativa à prestação de contas referente à recursos públicos, cujas despesas, de forma impostergável, têm de ser limpidamente demonstradas.

2. A revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União – TCU não é irrestrita, devendo-se limitar ao exame de eventuais irregularidades formais ou manifestas ilegalidades. Excepcionalmente, adentra-se à questão substancial atinente à prestação de contas (REsp 80.419/MG, Relator Min. Pádua Ribeiro).

3. O Recorrente não se desincumbiu do seu ônus de provar que o acórdão do TCU padece de ilegalidade e, bem assim, a correta aplicação dos recursos aos fins a que se destinavam (CPC, art. 333,I).

4. Caso em que a decisão da Corte de Contas traz motivação suficiente e ampara-se em regular procedimento administrativo – tomada de contas especial -, no qual foi assegurada a ampla defesa ao ex-Presidente de entidade sindical, o qual, porém, não obteve êxito em afastar as irregularidades constatadas na prestação de contas.

5. apelação do autor desprovida

<sup>200</sup> BRASIL, TRF1 – AC nº 195307120004013800, Quinta Turma, Rel. Federal Fagundes de Deus, DJ 29/01/2010.

<sup>201</sup> O Tribunal Regional Federal da 2ª Região tem sob sua jurisdição os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

<sup>202</sup> ADMINISTRATIVO – APELAÇÃO EM EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - DESCONSTITUIÇÃO DE CRÉDITO - ACÓRDÃO DO TCU – PROVA PERICIAL CONTÁBIL – ANÁLISE SOBRE O MÉRITO DA FISCALIZAÇÃO DO TCU – IMPOSSIBILIDADE - CERCEAMENTO DE DEFESA – INEXISTÊNCIA.

1 – Ao Juízo é deferido conhecer e julgar os aspectos técnico-formais do acórdão do TCU, averiguando se foi cumprido o devido processo legal no procedimento que originou o acórdão embargado, oportunizando-lhe o direito de defesa, ou ainda reconhecer as causas extintivas do crédito tributário pelo pagamento (até mesmo parcial da dívida) ou pela prescrição. Logo, seria impossível a realização da perícia contábil requerida.

2 – É vedado proceder a uma nova análise sobre o mérito da fiscalização engendrada pelo TCU, sob pena de violação ao preceito constitucional que confere ao TCU (art. 71-CF/88) a competência para apreciar as contas dos gestores públicos. A postura aqui é deferência ao órgão constitucionalmente legitimado para atuar em prol da regularidade de contas e do interesse público.

3 - Não pode o embargante pretender, em sede jurisdicional, prestar novamente contas e realizar nova avaliação de sua contabilidade, o que significaria usurpar a competência constitucional exclusiva do TCU para tanto e que exerceu de forma adequada.

4 - O embargante não trouxe qualquer indício de prova de que o TCU teria agido de forma irregular e ilegal, em agressão a seu direito. Além de não provar a ausência de notificação, pelo TCU, para defender-se, igualmente não comprovou ser inverídica a afirmação da União de que lhe foi oportunizado o exercício do direito de defesa de modo amplo naquele procedimento.

O TRF da 2ª região negou a possibilidade de interferência no mérito do julgamento do TCU, sob pena de usurpar a competência que lhe é dada pela própria Constituição Federal. Além disso, reafirmou a tese de impossibilidade de produção de prova pericial contábil para rebater o acórdão proferido pelo Tribunal de Contas.

O desembargador corroborou com a fundamentação posta pelo Juízo Federal da 3ª Vara de Execuções Fiscais/RJ que afirmou: “*Não se trata de deferir-se prova pericial para a solução da demanda em tela, porque impõe-se, em primeiro lugar, que se definam os limites da cognição do juízo em face do acórdão do Tribunal de Contas da União*”. Citou, ainda, para fundamentar sua decisão importante decisão do TRF-2 que harmoniza o Princípio da Unicidade de Jurisdição com a soberania das decisões dos Tribunais de Contas:

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS A EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. ACÓRDÃO DO TCU. NATUREZA. ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO. CONTROLE JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA UBIQUIDADE DA JUSTIÇA. ART. 5º, XXXV, DA CF. ART. 745, INCISO V, DO CPC.

1) A existência de órgãos pára-jurisdicionais, como o Tribunal de Contas da União, não afasta o fato de que, no Brasil, a jurisdição é unitária, sendo certo que não dispomos de Contencioso Administrativo, como ocorre em outros países.

2) Essa unitariedade – decorrente do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, (ou da ubiqüidade da justiça) [art. 5º, XXXV] –, não se contrapõe, todavia, ao caráter soberano e permanente das decisões dos Tribunais de Contas, quando no exercício da sua específica competência constitucional (art. 71, da CF). Assim, impende observar a desejável harmonia entre as competências constitucionalmente estabelecidas.

3) *Ipsa facto*, por um lado, não há que se falar em impossibilidade de controle jurisdicional das decisões oriundas dos Tribunais de Contas, sob o argumento de uma suposta intangibilidade do mérito administrativo. Noutro feito, um eventual contraste jurisdicional subsequente às decisões do Tribunal de Contas da União não implica, necessariamente, revisão quanto ao mérito do julgamento, senão quanto aos aspectos técnico-formais do processo, inclusive no que tange à razoabilidade e adequação do decisório prolatado no Tribunal de Contas, ante a instrução efetivada. A extensão do controle jurisdicional dependerá do caso concreto.

4) Os atos do Tribunal de Contas, mesmo os julgamentos, *não são discricionários, mas vinculados*. Os primeiros possuem mérito – que é insindicável, consoante o entendimento (ainda) dominante –, sendo que os segundos são plenamente vinculados e questionáveis, nos limites admitidos por tal categoria de atos administrativos.

---

5 - É certo que de alguma forma as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas podem ser revistas pelo Poder Judiciário, cabendo somente o reexame das decisões proferidas por aquela Corte de Contas, não do seu mérito, mas quanto a sua formalidade, ilegalidade.

6 – Apelação desprovida. Sentença mantida

<sup>203</sup>BRASIL, TRF2 – AC nº 2003.51.01.022517-0, Sexta Turma Especializada, Rel. Des. Federal Desembargador Federal Frederico Gueiros, DJ 05/09/2011.

- 5) O que ora importa sublinhar, de forma clara – já que é esse o preciso objeto da pretensão recursal –, é a efetiva *possibilidade* de revisão das decisões administrativas prolatadas pelo Tribunal de Contas da União, pelo Poder Judiciário, ao qual compete o controle e a tutela jurisdicionais, nos termos dos balizamentos *supra* delineados (art. 5º, XXXV da CF; e art. 745,V, do CPC).
- 6) Dou provimento ao recurso, para anular a sentença recorrida<sup>204</sup>.

Afirma-se, mais uma vez, a possibilidade de revisão das decisões do Tribunal de Contas pelo Poder Judiciário, limitada esta aos aspectos técnico-formais do processo, ou seja, obediência ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório, sendo vedado que o reexame recaia sobre o mérito da decisão.

Da análise dos julgados transcritos conclui-se que a sólida jurisprudência defende uma análise restrita das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas, sendo defeso ao Judiciário adentrar ao mérito do julgamento das contas públicas de gestão.

---

<sup>204</sup>BRASIL, TRF2 – AC nº 2000.51.01.016320-5, Oitava Turma Especializada, Rel. Des. Federal Poul Erik Dyrland, DJ 12/06/2007.

#### 4 - CONCLUSÃO

No decorrer dos capítulos anteriores buscou-se compreender e definir a possibilidade e limites da revisão, pelo Poder Judiciário, das decisões condenatórias proferidas pelo Tribunal de Contas. Para tanto, em um primeiro momento, apresentou-se o significado do controle da administração pública e a função fiscalizadora desenvolvida pelos Tribunais de Contas. Demonstrou-se que a relevância da Corte de Contas decorre dos próprios valores da Administração Pública, pautados na moralidade, probidade e transparência, sendo que a função do Tribunal de Contas em nosso Estado é, assim, fazer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e os aspectos do controle são amplos: legalidade, legitimidade e economicidade.

No segundo capítulo, foi desenvolvido o dever de controle pelo Tribunal de Contas e a ampliação dos pilares de fiscalização na democracia moderna. A sociedade atual demanda melhores serviços, envolvendo eficiência, transparente e probidade. Foi possível observar a crescente ampliação das competências do Tribunal de Contas da União, na história de nossas Constituições, desde a Proclamação da República até a Carta Magna de 1988. Trabalhou-se as competências atribuídas constitucionalmente ao Tribunal de Contas e natureza jurídica das decisões condenatórias, diferenciando a atuação do Tribunal de Contas na análise das contas de gestão e das contas de governo.

Ficou evidente que o Tribunal de Contas é órgão autônomo, não fazendo parte de nenhum dos três poderes: Legislativo, Executivo ou Judiciário, pois na condição de órgão de controle externo, o Tribunal de Contas tem, necessariamente, sob pena de se comprometer a sua independência, de estar fora das esferas de poder, e não se confundir com as unidades gestoras. Em relação ao Poder Legislativo, há somente uma zona de interseção operacional, um campo de atuação comum, em que a Corte de Contas atua em primeiro plano e o Congresso em segundo. Entretanto, em nenhum momento a Constituição da República fala em órgão “auxiliar”, como querem fazer crer alguns. Além disso, o Tribunal de Contas, não está previstos apenas no artigo 70 e seguintes, mas também no artigo 31 e seus parágrafos, todos da Constituição Federal.

No capítulo central do trabalho, foram abordadas as posições doutrinárias favoráveis e contrárias à tese que limita a ingerência do Judiciário no mérito técnico do acórdão proferido pelo Tribunal de Contas. O sistema da unicidade de jurisdição (art. 5º, XXXV/CF) não se evidenciou um óbice para se reconhecer a soberania das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, eis que destinado ao legislador infraconstitucional, não proibindo que a própria Lei Maior delegue o exercício da função jurisdicional a outro órgão, não integrante do Poder Judiciário. Ratificando tal posicionamento, verificou-se o fenômeno da desjudicialização no cenário contemporâneo, com um movimento crescente de “retirar do Judiciário” determinadas decisões.

Interdisciplinarmente focou-se na questão da jurisdição contemporânea e na necessidade de mudança de paradigmas. Os dois objetivos principais da jurisdição na contemporaneidade são: a resolução dos conflitos individuais pelo sistema de Cortes estatais e a implementação de políticas, objetivos e funções sociais.

Prosseguindo, teceram-se comentários quanto às decisões condenatórias no Tribunal de Contas como exercício da jurisdição e o devido processo desenvolvido no âmbito dessas Cortes, de forma a demonstrar que o procedimento atende ao devido processo legal, sendo respeitada a ampla defesa, o contraditório e a recorribilidade da decisão.

Logo em seguida, demonstrou-se que a controvérsia não é nova entre os juristas, sendo que o STF já foi instado a se manifestar antes da Constituição de 1988 e o tema foi debatido na Assembleia Constituinte de 1987-1988.

Diferenciou-se a coisa julgada formal da coisa julgada material, apontando a existência de duas teorias quanto a sua produção nas decisões do Tribunal de Contas. A primeira posiciona-se no sentido de que o acórdão do Tribunal de Contas, no exercício de qualquer de suas competências não produz coisa julgada material. A segunda sustenta que a decisão do Tribunal de Contas quanto ao julgamento das contas dos administradores não poderia ser revista, em seu mérito, pelo Poder Judiciário, produzindo assim coisa julgada material.

Finalmente, estabeleceu-se o limite da revisão judicial das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas, ficando evidenciado que caberá aos órgãos do Poder Judiciário tão somente: apreciar a legalidade ou ilegalidade da decisão proferida, verificar se foi obedecido o procedimento previsto em lei e se foi assegurado ao envolvido à ampla defesa e o contraditório, não cabendo ao Judiciário rever o acerto ou desacerto da conclusão a que se chegou a Corte de Contas.

Por fim, passou-se ao estudo da jurisprudência atual, destacando que os casos submetidos ao STJ e à Justiça Federal tiveram, maciçamente, rechaçadas as pretensões autorais de adentrar-se ao mérito da decisão proferida pelo Tribunal de Contas.

Enfatizou-se que o mais adequado é não fechar as portas, de forma absoluta, para o controle jurisdicional do acórdão dos Tribunais de Contas. Porém, há critérios rígidos para a atuação do Poder Judiciário, de forma a não implicar o esvaziamento da competência decisória do Tribunal de Contas, dada pelo próprio constituinte originário. Isso implica reconhecer a importância desse órgão em nossa democracia, sua forma de funcionamento, composição e outros aspectos que o tornam órgão constitucional autônomo *sui generis*.

## Referências:

ALMEIDA, João Alberto de. *Desjudicialização: a relação entre a arbitragem e os serviços notariais e registrais*. Revista da Faculdade de Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 59.

ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. *Das Convenções Processuais no Processo Civil – Tese (doutorado) apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UERJ, 2014.

ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. *O princípio da adequação e os métodos de solução de conflitos*. In: Revista de Processo. Revista dos Tribunais: São Paulo, nº 195, ano 2010.

ARAGÃO, Alexandre. *O controle da constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal à luz da teoria dos poderes neutrais*. Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, vol. 57, p. 31.

ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Scatena, Tereza Cristina. *O Controle Social e a Democratização da Informação: Um processo em construção*. Revista Latino-Americana de Enfermagem [online], v. 11, n. 3, p. 376-382, 2003. ISSN 0104-1169.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 1963.

BARBOSA, Silva: *Rui Barbosa e as finanças públicas brasileiras: In: Rui Barbosa, uma visão do controle do dinheiro público*, TCU, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito financeiro e de direito tributário*. 8. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRITTO, Carlos Ayres. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador. Disponível em [www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br), acessado em 08/06/2017.

BUZAID, Alfredo. *O Tribunal de Contas no Brasil*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 62, n. 2, 1967.

CAPPELLETTI, Mauro. *Processo, ideologias e sociedade (tradução: Elício de Cresci Sobrinho)*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro [sem indicação de tradutor], *Os Métodos Alternativos de Solução de Conflitos no Quadro do Movimento Universal de Acesso à Justiça*, in Revista de Processo, vol. 74, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994,

CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e competência*, 9ª edição, São Paulo: Saraiva, 1999

CESSETTI, Alexia Brotto. *A desjudicialização dos procedimentos especiais de jurisdição voluntária: nova onda reformista?* Revista Judiciária do Paraná, Curitiba, v. 6, p.215-230, nov. 2013. Semestral. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a0608743660c09fe>>. Acesso em: 03 fev. 2015.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle Externo da Gestão Pública*, 2ª edição, Niterói. Editora Impetus, 2009.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo legislativo e pelos tribunais de contas*. Niterói: Impetus, 2007.



- CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Tradução Paulo Capitanio. Campinas: Bookseller, v. 1, 1998.
- COSTA E SILVA, Paula. *A nova face da justiça: Os meios extrajudiciais de resolução de controvérsias*. Lisboa: Coimbra Editora, 2009. FENOLL, Jordi Nieva. Mediação: uma “alternativa” razoável ao processo judicial?, in Revista Eletrônica de Direito Processual, vol. XIV, Ano 8, jul-dez/2014.
- COSTA, José Rubens. *Controle jurisdicional dos atos decisórios dos tribunais de contas*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, julho/setembro 1995.
- COSTA JUNIOR, Eduardo Caroneda. *As funções Jurisdicional e Opinitiva do Tribunal de Contas*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, ano XIX, n. 2.
- CRETELLA JUNIOR, José. *Natureza das decisões dos Tribunais de Contas*. Revista de Informação Legislativa, a.24, n. 94, Brasília: Senado Federal, p. 183-198, abril/junho. 1987.
- CUNHA, Bruno Santos. *O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração*. In: MARRANA, Thiago. Princípios de direito administrativo, São Paulo: Atlas, 2012.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de Contas do Brasil*. São Paulo: Dialética, 2006, pág. 170.
- DIDIER, JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. Vol. 1., 10ª ed. Salvador: Juspodivm, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Coisa julgada: aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 27, n. 70, 1996.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. São Paulo: Malheiros, v. 1, 2001.
- DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Teoria Geral do Novo Processo Civil* – São Paulo: Malheiros, 2016.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 11ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- DINAMARCO, Cândido. *Fundamentos do Processo Civil Moderno*. 3ª edição. Tomo II. São Paulo: Malheiros, 1987.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *O futuro do processo civil brasileiro*. In: *Fundamentos do processo civil moderno*, t. II. São Paulo: Malheiros, 2000.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. Editora Forense, 2018, 8ª edição.
- FERNANDES, Jorge Ulisses JAcoby. *Limites à revisibilidade judicial das decisões dos tribunais de contas*. Revista do tribunal de Contasdo Estado de Minas Gerais , Belo Horizonte, v. 27, n. 2abril/junho 1998.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 3a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas*. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, n. 1, abril/junho 2005.
- FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. *O papel das escolas de governo e da metodologia problematizadora na concretização do direito fundamental à boa administração pública*. In: *Direito e administração pública I*. Organização CONPEDI/UFSC. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=816308509e3f5730>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

FISS, Owen. *Contra o Acordo. In: Um novo processo civil*. Trad. Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Ed. RT, 2004.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Ney José de, *Tribunal de Contas, aspectos polêmicos*. Ed. Fórum, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum: 2007.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 14. ed. rev. - São Paulo : Saraiva, 2009

GUALAZZIO, Eduardo Lobo Botelho Gualazzio, *Justiça administrativa*. Revista dos Tribunais, 1986.

GUERRA, Evandro Martins. *O controle externo e interno da administração pública*. 2ª edição, Belo Horizonte, editora Fórum, 2007.

GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, v. 1, 5ª edição, 2015.

HOFFMAN, Paulo. *Razoável duração do processo*. São Paulo: QuartierLatin, 2006.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Limites a revisibilidade judicial das decisões dos tribunais de contas*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 27, n. 70, 1996.

LACERDA, Galeno. *Teoria Geral do Processo*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

LEAL, Vitor Nunes. *A divisão de poderes no quadro político da burguesia*. In: CAVALCANTI, T; MEDEIROS SILVA, C; LEAL, V.N. Cinco estudos. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955

LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público*, editora Forense, 1960.

MARTINS JUNIOR, Walace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva.

MARTINS, Rui Cunha. *O ponto cego do direito. The brazilian lessons*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MASCARENHAS, Michel. *Tribunais de Contas e Poder Judiciário*. Grupo Conceito, São Paulo, 2011.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. Editora: Revista dos Tribunais, 3ª edição.

MELLO, Luiz Anhaia. *O Tribunal de Contas: pesquisa e atuação*. São Paulo: Gráfica do TC/SP, 1984, apud GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime jurídico dos tribunais de contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 1993.

MIRANDA. Fransico Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. Vol. II. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1953.

MILESKI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder, direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Novas mutações juspolíticas: em memória de Eduardo García de Enterría, jurista de dois mundos*. Obra citada, p. 228.
- NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. *A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas*. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, n. 125, 2012.
- NASCIMENTO, Rodrigo. *Decisões condenatórias proferidas pelas cortes de contas: natureza, revisibilidade judicial e eficácia jurídica*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 31, n. 3.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- PARDINI, Frederico. *Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional*. Tese (Doutorado em direito público). Faculdade de Direito. Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.
- PASSOS, José Joaquim Calmon de. *Direito, poder, justiça e processo – julgando os que nos julgam*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *A Experiência Italo-Brasileira no uso da mediação em resposta à crise do monopólio estatal de solução de conflitos e a garantia do acesso à justiça*, in Revista Eletrônica de Direito Processual, texto disponível em <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/>, Vol. 8, 2011.
- PEDROSO, João. *Por Caminhos das Reformas da Justiça*. Editora Coimbra, 2003.
- PEREZ, Marcos Augusto e SOUZA, Rodrigo Pagani. *Controle da Administração Pública*, ed. Fórum, 2017.
- PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *O Novo CPC e a Mediação: reflexões e ponderações*. Revista de Informação Legislativa, ano 48, n. 190, tomo I, abr./jun. 2011.
- PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. STANCATI, Maria M. S. Martins. *A resignificação do princípio do acesso à justiça à luz do art. 3º do Código de Processo Civil de 2015*. Revista de Processo, v. 254, Abr/2016, São Paulo: Revista dos Tribunais.
- PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Judicial Rulings with Prospective Effect. General Report on Brazilian Law*. Revista de Processo, vol. 232, Jun/2014, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- REALE, Miguel. *Questões de direito*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.
- RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. *Diálogos para a "Desjudicialização"*. 2014.
- ROCHA, José de Albuquerque. *Teoria Geral do Processo*, 7ª edição, Atlas: São Paulo, 2003, p. 78.
- SANTOS, Jair Lima. *Tribunal de Contas da União & Controle Estatal e Social da Administração Pública*, 1ª edição (ano 2003), 5ª tiragem (ano 2009), Juruá editora, Curitiba.
- SCLIAR, wremyr. *Coisa Julgada e decisões de controle externo terminativas*. Revista de Informação Legislativa, a. 49, abril/junho de 2012.
- SILVA, Anderson Luiz. *Tribunal de Contas da União: competência julgadora e controle judicial*. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2015.
- SILVA, Anderson Luiz, *Tribunal de Contas da União: competência julgadora e controle judicial*, editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2015.
- SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23.ed. rev.atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. Editora RT, São Paulo, 2ª edição.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Da jurisdição à mediação. Por uma outra cultura no tratamento de conflitos*. Ijuí: Editora Ijuí, 2010.

UZELAC , Alan. *Goals of Civil Justice and Civil Procedure in Contemporary Judicial Systems Part I General Synthesis*, 34 IUS Gentium 3, acesso via westlaw.com, em 20 de junho de 2016.

WATANABE, Kazuo. *Acesso à justiça e sociedade moderna. In: Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e o Desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte, ed. Fórum, 2017.