

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GUILHERME ALVES NASCIMENTO

A NATUREZA JURÍDICA DA DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS E A SUA
EFICÁCIA

CURTIBA
2011

GUILHERME ALVES NASCIMENTO

A NATUREZA JURÍDICA DA DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS E A SUA
EFICÁCIA

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de bacharel em Direito perante o
Departamento de Direito Público, Curso de
Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas,
Universidade Federal do Paraná

Orientadora: Prof. Dra. Angela Cassia Costaldello.

CURITIBA
2011

RESUMO

Tratará o presente da natureza jurídica da decisão do Tribunal de Contas, sua eficácia e revisibilidade pelo Poder Judiciário. Para a análise proposta será feita uma tomada dos conceitos de controle da administração e controle externo, passando para uma parte histórica acerca do desenvolvimento da instituição no Brasil, definindo-a, e da atuação das Cortes de Contas em países relevantes, para que se possa entender como se dá esse controle externo em outros lugares e qual é sua eficiência. Então, proceder-se-á à análise das funções e competências do Tribunal de Contas, para, a partir daí, compreender que tipo de garantias constitucionais lhe foram concedidas. Também haverá a defesa de que algumas decisões são, de fato, meramente administrativas visando ao controle, mas que aquelas proferidas de acordo com o art. 71, II, da Constituição da República de 1988, possuem um caráter jurisdicional. Feitas essas considerações, parte-se para o estudo da eficácia das decisões que possuem esse caráter de julgamento e sua revisão pelo Poder Judiciário, para concluir que caberá a ele a revisão apenas nos estritos limites da legalidade, sem adentrar o mérito do julgamento feito pelo Tribunal de Contas, sendo que a essa altura já estará bem delineada a natureza quase jurisdicional das decisões de que se pretendem tratar.

Palavras-chave: natureza jurídica; eficácia das decisões; Tribunal de Contas; natureza jurisdicional; controle externo; art. 71, II da Constituição da República de 1988.

SUMÁRIO

RESUMO	3
1. INTRODUÇÃO	6
2. REVISÃO DA LITERATURA	9
1.1. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	9
2.1.1. Conceito e classificação	9
2.1.2. Controle Externo	11
2.2. O TRIBUNAL DE CONTAS	19
2.2.1. Conceito	19
2.2.2. Histórico	21
2.3. O CONTROLE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS.....	25
2.3.1. Funções do Tribunal	26
2.3.2. Competência e natureza jurídica do Tribunal de Contas	27
2.4. A DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	32
2.4.1. Eficácia das Decisões.....	32
2.4.2. Natureza Jurídica da Decisão e Revisão pelo Poder Judiciário	33
3. CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS	42

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho dedicar-se-á a tratar da decisão proferida pelo Tribunal de Contas decorrente do artigo 71, II, da Constituição, por ser esta a geradora de maior polêmica com relação à sua natureza jurídica e eficácia. Para tanto, serão estes órgãos, tratados apenas como Tribunal de Contas, pois para uma análise aprofundada, a distinção entre Tribunal de Contas da União, Estadual ou Municipal não se faz necessária, tendo em vista a simetria concedida pela Carta Magna, em seu artigo 75¹.

O tratamento do assunto se dará a partir de uma conceituação do controle da Administração, sendo, para o tema, irrelevante a abordagem detalhada acerca de o controle interno, assim, o trabalho se encaminha aos tipos de controle externo, analisando, sob esse título, o controle Legislativo, Judiciário e social para, por fim, chegar ao controle exercido pelo Tribunal de Contas. É importante saber ao certo onde ele se insere para que a análise dos efeitos de sua decisão seja feita adequadamente. Muita discussão também é gerada, acerca dessa inserção do Tribunal de Contas, pois sua autonomia e independência já foram pacificadas pela doutrina, não se enquadrando, portanto, como pertencente nem subordinado a nenhuma esfera dos três poderes estatais. No entanto, esse desprendimento dos três poderes gera questionamentos com relação à sua natureza jurídica e à natureza das suas decisões, sobre ambos os temas muito ainda tem a se falar, sendo esses os objetivos que aqui serão tratados.

Além disso, deve-se também trazer o tema da correta manutenção do Estado Democrático de Direito, não se pode falar em um Estado regido pela democracia e limitado pelo direito sem fortes meios para que se dê essa limitação efetivamente. Um desses meios seria o controle da administração pública, interno e externo, sendo este último aquele a que se dará ênfase nesse trabalho.

Guiado por essa lógica, esse texto vai abordar os aspectos históricos do Tribunal de Contas no Brasil e em alguns países relevantes para o que se pretende

¹ 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.

defender, tais como Bélgica, França e Itália, onde os órgãos de contas possuem competências semelhantes às da instituição brasileira. Como dito, serão trazidos também aspectos históricos do desenvolvimento do Tribunal de Contas no Brasil. Mediante essa análise, poderá ser dada uma base a partir da qual se entenderá o estabelecimento das funções e competências até se chegar ao que se tem hoje. Poderá ser visto que a função de julgamento, geradora de toda a discussão trazida, sempre esteve presente na Constituição, mas também será visto o quão desrespeitoso foi o tratamento dispensado a ela pela força política. Essa é uma parte interessante, pois também trará a questão de que a discussão que se pretende travar aqui não é recente, ela já existe desde a primeira Constituição Republicana desse país, que vai instituir pela primeira vez o Tribunal de Contas, tendo sempre a opinião favorável à capacidade julgadora da instituição, existido e sido defendida por grandes doutrinadores.

Feitas essas colocações, serão expostos pontos de vista acerca das funções, competência e natureza jurídica do Tribunal de Contas, esse ponto é imprescindível para que se possa tratar de suas decisões posteriormente. Definidas essas competências, através de inúmeros pontos de vista, ter-se-á sua natureza jurídica peculiar, que este trabalho reconhecerá como sendo administrativa e jurisdicional, dependendo da função exercida na decisão proferida. A problemática desse trabalho reside justamente em determinar a eficácia das decisões do Tribunal e a possibilidade de revisão delas pelo Poder Judiciário.

Será demonstrado que existem funções de natureza administrativa (de mero controle), e aquelas jurisdicionais, e que a revisão acerca destas, de caráter jurisdicional, pelo Judiciário será permitida apenas na medida da legalidade, ou seja, um juiz comum só poderá tratar de possíveis ilegalidades formais, para que não seja desrespeitado o disposto no artigo 5º, XXXV, da Constituição da República de 1988. Ao passo que as competências postas no artigo 71, II, também da Carta Magna, devem ser respeitadas. O que será defendido aqui, é que, à Justiça Comum não caberá adentrar o mérito da decisão acerca das contas definitivamente julgadas pelo Tribunal de Contas, a ela, apenas caberá anular a decisão em caso de violação do devido processo legal ou outros direitos fundamentais, a fim de que não se esvaziem as funções constitucionais conferidas ao Tribunal de Contas.

Enxerga o tema como ele será aqui apresentado uma minoria doutrinária, no entanto o enfoque dado será justamente nos aspectos mais relevantes postos por essa minoria de modo a enfatizar a importância de uma efetiva autonomia dos Tribunais de Contas. Nesse sentido não basta falar em autonomia funcional e igualdade dos cargos com os do Judiciário. Parece claro que tais garantias são conferidas ao Órgão de Contas para que ele possua uma autonomia decisória, ou seja, a independência funcional só é concedida para que a decisão proferida pelo Tribunal de Contas, também possua o seu grau de independência, baseando-se nisso é que se desenvolve o posicionamento a ser exposto.

2. REVISÃO DA LITERATURA

1.1. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1.1. Conceito e classificação

O controle da Administração Pública deve ser analisado tendo como base o Estado de Direito, levando em consideração que é absolutamente necessário para a manutenção dele. Não se pode falar em Estado Democrático de Direito sem que existam rigorosos meios de limitação do Poder e submissão dele ao ordenamento. Esse é um dos sustentáculos desse Estado de Direito, que nasce com a necessidade de proteção e garantia aos direitos dos cidadãos. Nesse sentido, Cármen Lúcia Antunes Rocha, tem a acrescentar que o Estado não somente tem o Direito como limite e condição, mas esse Direito torna-se fundamento e conteúdo validador do comportamento administrativo público.² Significa dizer que o Direito vai muito além da mera limitação da Administração pública, caberá ao administrador tomar o Direito, suas normas e princípios gerais, como base para sua atuação com relação, principalmente, à utilização do patrimônio público, de modo que essa atuação seja sempre transparente, e, caso não o seja, haverá sempre um modo de ser controlada, também através do Direito. Trata-se, pois, de um dos fundamentos primeiros do Estado de Direito, aqui defendidos.

Para que se faça uma definição apurada de controle, o que se constitui em uma tarefa muito complexa devido à abrangência desse termo, traz-se o ensinamento de Evandro Martins Guerra sobre o assunto:

Em síntese, controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever, já que uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator.³

² ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1994. p.70.

³ GUERRA, Evandro Martins. Os Controles Externo e Interno da Administração Pública. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2005. p. 90.

Corroborando essa posição, partindo de inúmeras outras acepções⁴, Odete Medauar diz que o controle da Administração Pública seria a verificação da conformidade da atuação desta mediante um cânone, o que possibilitaria ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado.⁵

Vale ressaltar sempre, com base nas colocações acima, a importância dessa limitação, como sendo o instrumento utilizado pela população para proteger-se de abusos de Poder, além de fiscalizar o destino dado aos recursos obtidos pela Administração. Assim sendo, controle da Administração nada mais é do que essa fiscalização a ser exercida pela própria esfera de poder sobre sua atuação, ou ainda de outros poderes estatais ou entidades sobre essa referida atuação administrativa para que se verifique a conduta do administrador no intuito de enquadrá-la nos princípios constitucionais que regem a administração pública.

Assim, deve-se prosseguir tratando da classificação, que aqui nos interessa, desse controle, abordado pela Constituição da República vigente, decorrente de seus artigos 70 e 71.⁶

A classificação, à luz de tais artigos constitucionais, é, para Celso Antônio Bandeira de Mello, a seguinte:

A Administração Pública direta, indireta ou fundacional, assujeita-se a controles internos e externos. Interno é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. Externo é o efetuado por órgãos alheios à Administração. Assumida esta codificação terminológica, cumpriria ressaltar que, em relação às Entidades da Administração indireta e fundacional (sem prejuízo dos controles externos), haveria um duplo controle interno: aquele que é efetuado por órgãos seus, que lhe componham a intimidade e aos quais assista essa função, e aqueloutro procedido pela Administração direta. A este último talvez se pudesse atribuir a denominação, um tanto rebarbativa ou paradoxal, reconheça-se, de controle interno exterior.⁷

⁴ A autora parte de uma análise crítica das obras e conceitos de Ugo Forti, Bergeron e Gianinni para formular as acepções e chegar a uma noção atual de Controle da Administração. pp. 14 a 22.

⁵ MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993. p. 22

⁶ 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.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, (...).

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007. p. 901.

Com entendimento semelhante, ensina também Maria Sylvia Zanella Di Pietro

O controle ainda pode ser interno ou externo, consoante decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado. É interno o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos Poderes sobre outro; como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta.⁸

Nesse ponto é interessante observar que, para Maria Sylvia, o controle exercido pela Administração Direta sobre a Indireta enquadrar-se-ia na categoria de “externo”. Já Celso Antônio, cria uma categoria para este tipo específico de controle que chama de “controle interno exterior”.

Independente desta pequena distinção, o ponto importante é que o controle interno, para ambos, seria aquele exercido pelos próprios órgãos em suas esferas de atuação, mediante seus próprios atos de acordo com sua autotutela ou, ainda, se provocado. Já o controle externo seria aquele exercido por uma esfera de Poder sobre outra ou, ainda, pelo Tribunal de Contas, conforme já se demonstrou.

A partir dessas explanações e diferenciações, tratar-se-á do tipo de Controle a que interessa esse trabalho, o controle externo da Administração Pública.

2.1.2. Controle Externo

Como já visto, temos que o controle externo é aquele exercido por entidades alheias àquela que o exerce, significa dizer que, se pretendemos analisar o controle exercido sobre a Administração Pública, resta-nos falar sobre o Legislativo, o Judiciário, o Tribunal de Contas e, ainda, a sociedade. A importância dessa modalidade é indiscutível já que é imprescindível a fiscalização de uma esfera de poder sobre a outra para que se respeite a tripartição de poderes, fundamento irrefutável do Estado Democrático de Direito como é tradicionalmente conhecido.

Conforme disposto no artigo 71 da Constituição de 1988, o controle externo da Administração Pública será exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, é com base nesse dispositivo que a análise a seguir se

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. – 20. Ed. – São Paulo: Atlas, 2007. p. 673.

desenvolverá, levando em conta, ainda, os controles social e aquele exercido pelo Poder Judiciário, que apesar de não serem o foco do trabalho, serão também tratados devido à sua elevada importância para o ordenamento jurídico vigente, que não exclui da apreciação do judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito, e, ainda, concede à população grande parcela de poder para fiscalizar e observar a conduta praticada pelo administrador.

2.1.2.1. Controle Parlamentar

Antes de qualquer coisa, faz-se necessário tratar das diferenciações entre as funções típicas e atípicas do Poder Legislativo, de modo geral, as típicas seriam aquelas referentes à fiscalização e à elaboração de leis, sendo essas as funções que possuem maior relevo para o tema aqui tratado. No entanto, também se devem mencionar as funções atípicas, que seriam as de administração interna e julgamento de autoridades, sendo estas, constitucionalmente estabelecidas.

Ademais dessa distinção, no âmbito do controle exercido pelo Legislativo, Celso Ribeiro Bastos traz uma classificação diferenciada. Para ele, deve-se tomar como referência, o ato administrativo que será controlado, o que significa que, existe um controle direto exercido sobre o ato, e que, logo, pressupõe a existência do mesmo. No entanto, são constitucionalmente conferidos ao Parlamento muito mais poderes para que se fiscalize o Executivo. Nesse sentido o autor falará que existem “outras formas de interpenetração que transcendem o mero exame da regularidade do ato administrativo, para chegarem ao ponto de encerrar um verdadeiro condomínio, digamos assim, de competências sobre uma determinada matéria.”⁹

Com isso ele quer trazer a idéia de um Legislativo que exerce grande parcela de poder fiscalizatório em conjunto com o próprio Executivo, sobre as ações em geral, e não apenas atos administrativos desse último. Como por exemplo, em casos nos quais o Congresso Nacional precisa autorizar o Presidente da República, para que determinados atos administrativos possuam efeitos. Trata-se, pois, de uma determinação constitucional para que exista essa conjugação entre os dois poderes,

⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Administrativo. – 5. ed. – São Paulo: Saraiva, 2001. p.371.

sem ferir a teoria da tripartição. Essa distinção é interessante para que se possa visualizar essa interpenetração entre dois poderes sem que haja a subordinação entre eles, é esse o ponto importante para a análise a ser feita sobre os Tribunais de Contas, adiante será tratada a independência dele em relação ao Legislativo nesses mesmos moldes, apesar de estar a Corte de Contas inserida no mesmo capítulo da Carta Magna que trata do Poder Legislativo. Tal independência é, aliás, pacífica na doutrina, como será demonstrado nos pontos a seguir.

É interessante, também, trazer as diferentes terminologias para tratar do controle externo da Administração pelo Poder Legislativo, Odete Medauar fala em “controle político”; “controle parlamentar” e “controle legislativo”¹⁰. Partindo dessas distinções terminológicas, pode-se proceder à análise a seguir.

O Poder Legislativo além da competência para elaborar leis, possui as de fiscalização e controle dos atos do Executivo, enquanto exerce suas funções típicas. Competências essas atribuídas pelos artigos 49 em diante da Constituição da República, como demonstra José Afonso da Silva:

(3) *atribuições de fiscalização e controle*, que exerce, por vários procedimentos, tais como: (a) *pedidos de informação*, por escrito, encaminhadas pelas Mesas aos Ministros ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República (art. 50, § 2º, redação da ECR-4/94), importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas; (b) *comissão parlamentar de inquérito*, nos termos do art. 58, § 3º, como vimos; (c) *controle externo* com o auxílio do Tribunal de Contas e Comissão Mista a que se refere o art. 166, § 1º, que compreenderá toda a gama de medidas constantes dos arts. 71 e 72, culminando com o julgamento das contas que anualmente o Presidente da República há de prestar (art. 49, IX); (d) *fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo*, incluídos os da administração indireta (art. 49, X); (e) *tomada de contas* pela Câmara dos Deputados, quando o Presidente não as prestar no prazo que a Constituição assinala, ou seja, dentro de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, então até 15 de abril (arts. 51, II, e 84, XXIV);¹¹

Feitas essas determinações acerca das funções típicas, vale ainda o que, Romeu Felipe Bacellar, fala sobre o controle externo exercido pelo Legislativo:

¹⁰ MEDAUAR, Odete, *op. cit.*, p. 87.

¹¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. – 33. ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p.

O controle exercido pelos parlamentos é um controle obrigatório. O grande poder está nas mãos do Parlamento, e, por vezes, os parlamentares não se dão conta disso. Os mecanismos atinentes a essa modalidade de controle devem ser exercidos estritamente nos termos previstos pela Constituição, sob pena de afronta ao princípio da tripartição de poderes.¹²

Com base nessas proposições, é possível concluir que o controle externo efetuado pelo Poder Legislativo é bastante amplo e imprescindível para a manutenção do Estado de Direito, de tamanha importância recebe guarida específica da Carta Magna. Além, de ser uma decorrência direta e absoluta do princípio da tripartição de poderes, essencial à democracia. Não se pode falar em tripartição de poderes sem que haja esse controle por parte de uma esfera de poder sobre outra, o fundamento maior para a existência dos três poderes é justamente essa independência que faz com que se possa realizar a fiscalização e controle de modo claro e objetivo entre eles. Ainda, como visto, os mandamentos constitucionais deve ser estritamente respeitados, e caberá ao Legislativo, tão somente, as funções fiscalizatórias por eles descritas, sob o risco de desrespeito à teoria tripartite, e, conseqüentemente, desrespeito ao Estado Democrático.

2.1.2.2. Controle Judicial

Apesar de não ser esse tipo de controle o objeto do presente trabalho, ele não pode deixar de ser abordado devido à sua importância para a manutenção do Estado de Direito, bem como o controle parlamentar, tratado anteriormente. Além disso, servirá de embasamento teórico quando for tratada a possibilidade de revisão pelo judiciário das decisões do Tribunal de Contas.

A relevância da decisão do Judiciário em qualquer âmbito é inquestionável, no entanto quando se trata do controle das ações do Executivo, essa relevância ganha novas proporções, levando em consideração que se trata da proteção de direitos de um indivíduo que sofra abusos por parte de uma autoridade, da proteção da coletividade, ao vigiar a correta aplicação dos recursos arrecadados, ou ainda, da

¹² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito Administrativo. – 5. ed. reformulada – São Paulo: Saraiva, 2009. p. 142

proteção da própria Lei Maior, quando atacada pela má atuação dos administradores.

É importante tratar aqui, da hipossuficiência do indivíduo, seja ele o próprio administrador, em relação ao Estado. Significa dizer que, a Administração detém meios e prerrogativas próprias, colocando-se em uma posição superior a daqueles por quem é demandada.

Ainda, nesse sentido de proteção à população, Um Estado democrático deve conceder aos cidadãos os meios necessários para que ele defenda-se não apenas de outros, mas também dos possíveis abusos por parte do próprio Estado. Aí se vê mais um princípio regente da democracia baseada no Direito, deve-se munir os indivíduos com instrumentos para reivindicar seus direitos constitucionalmente garantidos, mediante qualquer ameaça a eles proveniente de qualquer órgão ou pessoa.

Para tanto é que o Judiciário recebe tamanha importância da Constituição, principalmente no que dispõe seu artigo 5º, XXXV,¹³ sobre as garantias fundamentais dos indivíduos.

Acerca do controle exercido pelo Judiciário sobre a administração, especificamente, tem muito a esclarecer Evandro Martins Guerra, quando dispõe o seguinte:

Controle judicial é o exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário, alcançando especificamente a legalidade dos atos administrativos praticados no âmbito do Poder Executivo e na administração dos demais órgãos e entidades do Estado Democrático de Direito consubstanciado no sistema de monopólio da jurisdição (art. 5º, XXXV, CRFB/88), pelo qual somente o Poder Judiciário aprecia, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça a direito.¹⁴

Não é de se estranhar tamanha proteção concedida à sociedade pela Carta Magna. A experiência com o Poder demonstra, historicamente, o recorrente abuso dele por parte dos governantes. Não há espaço para práticas abusivas no Estado de Direito baseado na legalidade, desse modo a Constituição cumpre sua função e

¹³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

¹⁴ GUERRA, Evandro Martins, *op. cit.*, p. 92.

limita o Poder da autoridade executiva, por meio, neste caso, do Poder Judiciário, como se vê no dispositivo mencionado pelo autor.

Seguindo o entendimento demonstrado, encontra-se, na obra *Direito Administrativo*, de Romeu Felipe Bacellar Filho, o seguinte:

Concede-se, desta forma, um poder geral ao judiciário, inserido na tendência de aumento do espectro protetivo do controle jurisdicional, materializado pela ampla possibilidade de reexame das decisões da Administração. A isto acrescenta-se a afirmação constitucional do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos.¹⁵

A partir dessas proposições é importante para este trabalho concluir que, ao Poder Judiciário, é dada a competência de julgar lesão e ameaça a direito. Não há conflito que esteja isento do crivo judicial, quando ele for provocado. Torna-se esta, uma das garantias mais importantes ao cidadão de que terá seus direitos respeitados e garantidos tendo por base a legalidade e o devido processo legal, norteadores de uma República democrática, tal qual o Brasil.

2.1.2.3. Controle Social

A Constituição de 1988 não deixa dúvidas quanto ao seu caráter democrático ao oferecer ampla gama de opções ao cidadão para fiscalizar a gestão pública. O fundamento maior para tamanha responsabilidade conferida à população é o de que todo o Poder concedido aos governantes decorre dela. Além disso, é notável a observação feita por Marçal Justen Filho, não apenas em relação ao controle social, mas a todos os controles exercidos sobre a administração: “o administrador que atua de modo compatível com o direito não tem motivos para deixar de prestar contas de seus atos nem de responder a qualquer pleito que perante si seja apresentado”¹⁶. Significa dizer que o administrador que se omite em prestar contas perante a sociedade, demonstra haver algo errado em sua atuação, é o dever primordial do

¹⁵ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, *op. cit.*, p.143.

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. – São Paulo: Saraiva, 2005. p. 744.

gestor das contas públicas prestar satisfação acerca do uso dos bens públicos, já que, não está tratando do seu próprio patrimônio, logo deve comunicar o destino dado aos reais detentores do patrimônio que administra. É uma decorrência tão óbvia, mas que por vezes nem sequer é lembrado pela população.

Ainda acerca desse assunto, Romeu Felipe Bacellar Filho expressa sua opinião da seguinte maneira:

a Constituição Federal de 1988 instituiu um regime jurídico administrativo vinculado à implantação de uma Administração Pública democrática, razão pela qual garante a participação direta do cidadão na gestão da coisa pública.¹⁷

Assim, a ideia de um controle exercido pela população como instrumento democratizante é reforçado. Carmem Lúcia Antunes Rocha é clara e recorrente ao observar essa participação popular ativa na administração pública como um dos maiores avanços da Constituição de 88, como se pode depreender do trecho:

A relação de administração passa a ser uma interação permanente de administrador e cidadão, que, então, se vier a ser qualificado de administrado para especificação da natureza daquela relação, não verá subconstitucionalizados os direitos que nela ocorrem, por ser partícipe político e responsável da coisa pública.¹⁸

Cumprе ressaltar, ainda, uma importante observação feita por Evandro Martins Guerra, que fala de uma necessidade real para que se dê o efetivo controle popular, pois, para ele de nada adianta propiciar os mecanismos para a participação social no controle da Administração, se não for idealizada a criação de programas voltados à formação do cidadão consciente de seu papel na sociedade.¹⁹

Trata-se um problema distante do objetivo desse trabalho, mas que, por possuir grande relevância, é trazido aqui a título de reflexão. Não se pode falar em participação ativa na fiscalização da política por parte de uma população despreparada e, principalmente, desinteressada. Além dos mecanismos constitucionais, programas de incentivo devem ser trabalhados a fim de que se

¹⁷ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo*, *op. cit.*, p. 147.

¹⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *op. cit.*, p. 63.

¹⁹ GUERRA, Evandro Martins. *op. cit.*, p. 95.

desenvolva uma cultura política nas pessoas para que elas estejam preparadas para exercer o efetivo controle constitucionalmente concedido a elas.

Dentre todas as opiniões trazidas, a de Juarez Freitas parece a mais completa e esclarecedora acerca do controle social, sua importância e em que momentos deve ser exercido, sendo assim, se faz imprescindível a transcrição:

Assim, para começar, propõe-se que o controle da sociedade seja visto como o exercício do direito fundamental de, preferencialmente em movimentos sociais, exercer a fiscalização popular e direta da atividade pública *lato sensu* quanto à eficiência e eficácia na observância dos ditames estabelecidos pela Constituição. Eis o mister do controle social, na relações administrativas: sugerir propostas, impedir abusos e omissões, bem como questionar diretamente, desde o nascedouro, as escolhas e as opções do administrador público.²⁰

O trecho acima traz, então, um novo viés que não havia ainda sido tratado. Trata-se, pois, da sugestão de ação ao poder público pela sociedade, que exerce sua participação de modo ativo. Nesse sentido, não lhe cabe apenas fiscalizar a utilização dos bens e dinheiros públicos. A Carta Magna possibilita aos cidadãos a sua participação ativa, já que, ninguém sabe melhor sobre as necessidades da população do que ela própria, assim, nada mais justo que oportunizar a possibilidade de lhe dar voz, de modo direto e eficaz, perante aqueles por ela eleitos. Aqui é interessante também colocar que um sistema republicano democrático não se faz apenas através do instituto da eleição popular de representantes, juntamente a esse instrumento devem ser garantidos outros capazes de atestar a idoneidade desses representantes durante todo o decorrer de seus mandatos, para tanto, existem os meios constitucionais colocados.

Desse modo, encerra-se esse capítulo a fim de tratar do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas nos seguintes, devido à sua importância para o tema abordado.

²⁰ FREITAS, Juarez. Princípio constitucional da democracia participativa, orçamento e responsabilidade fiscal. in FREITAS, Ney José de (coord.). Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudo em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 120.

2.2. O TRIBUNAL DE CONTAS

2.2.1 Conceito

Para que se possa conceituar adequadamente o Tribunal de Contas é necessário partir dos questionamentos “O que é o Tribunal de Contas?” e “Quais são suas funções?”.

A questão acerca das funções, competências e natureza jurídica específicas do Tribunal de Contas serão tratadas no próximo ponto devido à sua relevância para este trabalho. O item específico, de que vai se tratar agora, limita-se apenas a responder à primeira questão posta: O que é o Tribunal de Contas?

Inicie-se pelo entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, acerca do tratamento constitucional dado ao Tribunal de Contas:

os Tribunais de Contas foram constitucionalmente delineados como conjuntos autônomos, refratários à inclusão em quaisquer dos clássicos três blocos orgânicos normalmente designados como “poderes”, palavra que a um tempo só designa duas realidades distintas, a saber: de um lado, um plexo unitário de órgãos e de outro uma certa tipologia de funções.²¹

Pelo trecho visto, pode-se depreender que, constitucionalmente, os Tribunais de Contas não fazem parte de nenhum outro poder, seja em qualquer um dos dois âmbitos postos por Celso Antônio Bandeira de Mello, no que tange ao plexo unitário de órgãos, ou sobre a tipologia de funções.

Trata-se, então, de um órgão de auxílio ao Poder Legislativo, que não o integra ou a qualquer outro Poder, de acordo com o previsto no art. 71 da Carta Magna. A interpretação desse dispositivo causa muita polêmica, pois é a partir dele que deve se definir as atribuições dadas ao Tribunal de Contas, sua autonomia e a força da decisão dele emanada. No entanto, a doutrina majoritária é unânime em classificá-lo como não integrante e não subordinado ao Poder Legislativo. Essa é a característica mais marcante do Tribunal de Contas no Brasil. Como bem observado por Odete Medauar, trata-se de uma instituição que apesar de posta na Constituição

²¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. *in* FREITAS, Ney José de (coord.). *Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudo em homenagem ao Conselheiro João Féder*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.63.

como auxiliar ao Legislativo, não pode ser subordinada ou inserida na estrutura deste poder, já que seus integrantes possuem as mesmas garantias atribuídas àqueles que integram o Poder Judiciário²² (CF, art. 73, § 3º)²³. Esse é um dos argumentos mais contundentes a favor da posição que se pretende defender, se o órgão de contas no Brasil recebe prerrogativas idênticas àquelas dadas ao judiciário, é porque, em algum aspecto há de exercer função assemelhada à dele.

Além desse posicionamento, Evandro Martins Guerra, tem a esclarecer, acerca dos Tribunais de Contas:

Possuem natureza jurídica de difícil apreensão, enquadrando-se nos chamados órgão constitucionais autônomos ou de destaque constitucional, encontrando-se posicionados por entre as esferas do poder ou ao lado destas, porquanto a evolução da sociedade e do direito não mais admitem a teoria tripartite como estanque e absoluta.²⁴

Esse ponto de vista possui relevância especial, pois trata o Tribunal de Contas como descolado de qualquer um dos poderes da clássica tripartição, de tão peculiar função constitucionalmente estabelecida.

Observado ainda, o Princípio da simetria constitucional, falar-se-á apenas em Tribunais de Contas, tendo em vista que, apesar de a Lei Maior referir-se claramente ao Tribunal de Contas da União, aplicando a simetria disposta no artigo 75 teremos essas normas válidas para os demais entes da federação, já que o constituinte reservou para si exclusivamente, o direito de legislar acerca do tema.

Por fim, vale retomar o que foi dito anteriormente no sentido de que o Tribunal de Contas é uma entidade de controle externo, autônoma e independente dos demais poderes estatais. Ele recebe atribuições específicas, constitucionalmente garantidas, para assegurar o correto emprego dos recursos que compõem o erário.

²² MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. – 10. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 389.

²³ 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.

§ 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.

²⁴ GUERRA, Evandro Martins. *op. cit.* p. 65.

Ressalte-se que, para efetivar essa fiscalização, recebe funções estritas, que serão tratadas em breve.

2.2.2 Histórico

Esse é o momento de analisar o desenvolvimento do Tribunal de Contas no Brasil, e também efetuar um breve relato da atuação dos órgãos de controle da administração pública em diversos países, suas semelhanças suas peculiaridades e diferenças com relação ao modelo brasileiro. É importante tratar das Cortes de Contas em outros países democráticos justamente para demonstrar sua efetividade na fiscalização dos bens públicos, tendo em vista a semelhança de ordenamentos democráticos. É interessante analisar modelos que dão certo e compara-los ao modelo brasileiro a fim de que se investigue de que modo poderia ser melhorada a Instituição brasileira, e em que aspectos ela poderia agregar efetividade às instituições de outros lugares.

Ainda, no que tange à evolução da Corte de Contas no Brasil, será desenvolvido um raciocínio desde a primeira constituição republicana brasileira, na qual é criado o Tribunal de Contas, e do modo como ele vem sendo tratado pelas Cartas constitucionais seguintes e sua relevância para a sociedade desde então. É através desse raciocínio que poderá ser visto como proteger e garantir a autonomia institucional do Tribunal, tomando por base os abusos contra ele cometidos no decorrer da história brasileira e tomando o cuidado para que tais abusos não se repitam.

2.2.2.1 Modelos Relevantes de Cortes de Contas no mundo

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes²⁵ aponta três paradigmas para o direito administrativo brasileiro, que seriam o Tribunal de Contas francês, italiano e belga,

²⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *op. cit.*, p. 158.

além do português no qual o autor encontra relevância. Já Odete Medauar, vê como relevantes, além desses modelos mencionados, aqueles estabelecidos também na Inglaterra e Espanha.²⁶

Na França da pós-revolução, havia grande desconfiança com relação ao Poder Judiciário e os abusos por ele cometidos, desse modo, foi instituída uma Jurisdição administrativa, e nesse âmbito enquadra-se o tribunal de contas francês, denominado *Cour des Comptes* desde 1807. Com relação à competência para julgar, Jacoby Fernandes esclarece que, no âmbito do sistema dual de jurisdição desse país, inequivocamente a Corte de Contas tem função jurisdicional, com o exato sentido do termo: tem poder de dizer o direito.²⁷

Nesse sentido, deve-se levar em consideração a peculiaridade do sistema francês. Por possuir uma dupla jurisdição, justamente para coibir abusos por parte da administração pública, não faria sentido submeter as decisões emanadas dessa, especializada, responsável pelas questões administrativas, ao crivo da justiça comum, sujeitando-se apenas a reexame pelo Conselho de Estado. Ainda, as decisões das Cortes de Contas francesas revestem-se com a autoridade da coisa julgada e, apesar de, estarem inseridas na Constituição no que se refere às relações entre o Parlamento e o Governo, encontram-se desvinculadas de qualquer outro Poder, ou seja, essas Cortes são independentes, apresentando-se como órgãos jurisdicionais do âmbito administrativo.²⁸

Com relação ao Tribunal de Contas italiano (*Corte di Conti*), nota-se grande semelhança com o modelo brasileiro, apesar de lá, haver também a dualidade de jurisdição, existe o controle prévio e o controle posterior. Além disso, teve sua jurisdição constitucionalmente limitada a uma determinada matéria, como ocorre no Brasil. Odete Medauar elenca essas matérias, sujeitas à jurisdição da Corte de Contas no sistema italiano, de acordo com ALESSI:

- a) prestação de contas dos agentes contábeis, aí incluídos: 1) os agentes encarregados, a qualquer título, de arrecadar as várias entradas do Estado e recolher as somas ao Tesouro; 2) todos os que recebem dinheiro do Estado a fim de realizar pagamentos por conta deste; 3) todos os depositários de gêneros, objetos e materiais pertencentes ao Estado; 4)

²⁶ MEDAUAR, Odete. *op. cit.*, p. 126.

²⁷ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *op. cit.*, p. 159.

²⁸ MEDAUAR, Odete. *op. cit.*, pp. 123, 124, 125.

- todos aqueles que, mesmo sem autorização legal, desempenharem funções próprias dos órgãos administrativos e arrecadaram somas pertencentes ao Estado (agentes contábeis de fato);
- b) responsabilidade contábil e patrimonial dos agentes públicos;
 - c) recursos do interessado em matéria de aposentadoria dos funcionários públicos;
 - d) litígios referentes a relações funcionais dos agentes da própria Corte de Contas.²⁹

Como o demonstrado, a jurisdição da Corte italiana é muito mais ampla que a brasileira, que ainda se demonstrará, no entanto existem grandes semelhanças nas matérias a serem fiscalizadas com força jurisdicional por parte do Tribunal de Contas lá e aqui.

Deve-se ainda falar do modelo adotado pela Bélgica, para o controle sobre as finanças públicas. O modelo belga possui competências administrativas e jurisdicionais, bem como os outros previamente analisados, a diferença é que, administrativamente, pode ter seu visto (que deve ser emitido sobre todas as despesas), reapreciado pelo Conselho de Ministros; e, no âmbito de suas decisões jurisdicionadas, cabe revisão pela Corte de Cassação, e, em seguida, se necessário, por uma Comissão especial formada pela Câmara de Representantes (parlamento), ou seja, sua decisão submete-se à apreciação final do Legislativo, tornando-a, a menos independente das Cortes aqui analisadas.

2.2.2.2 Desenvolvimento do Tribunal de Contas no Brasil

Como visto no ponto anterior o controle das finanças públicas se faz presente fortemente em todos os governos democráticos ocidentais modernos, e não é diferente no Brasil, onde o Tribunal de Contas nasce por uma iniciativa de Ruy Barbosa, Ministro da Fazenda do governo provisório, que utiliza como justificativa para sua criação a fragilidade do sistema de contabilidade orçamentária e da sua execução. Ruy Barbosa defendeu, já em 1890, a criação de um órgão autônomo, intermediário à administração e à legislatura, com atribuições de revisão e

²⁹ ALESSI, Renato. *Principi do Diritto Amministrativo*. – Milão: Giuffrè. vol. I 1978. *Apud* MEDAUAR, Odete. *op. cit.*, p. 118.

juízo e garantias contra ameaças, para que pudesse exercer sua função adequadamente em prol do organismo constitucional.³⁰

Desse modo, é consagrado, pela primeira vez no Brasil³¹, o Tribunal de Contas, com esse nome, pela Constituição de 1891, que, devido ao seu caráter republicano, não podia deixar de trazer um órgão de efetivo controle da coisa pública. Após essa Constituição, o Tribunal de Contas vem sendo garantido em todas as demais, sempre com a função de julgar as contas, ou julgar das contas do administrador/responsável pelo erário. A polêmica acerca desse termo se perpetua igualmente. O que se pode notar, no entanto, é que, apesar de sempre constar da Constituição, em alguns períodos, como na ditadura de 1930, o órgão não passou de “uma espécie de cartório de registros, limitando suas funções a informar as irregularidades eventuais aos Ministros de Estado, se coragem houvesse para tanto.”³²

Ainda, após esse momento, durante nova ditadura, dessa vez a de 1964, com a Emenda Constitucional n. 7 de 13/04/1977, de acordo com Luciano Ferraz, “as impugnações do Tribunal passaram não só a poder ser glosadas, mas, simplesmente, a ser ignoradas pelo Executivo.”³³

A reflexão a ser feita aqui, a partir dessa análise histórica, é a de que, se o termo julgar é repetido em todas as constituições e as mesmas garantias institucionais do Judiciário são conferidas aos membros do Tribunal de Contas, também em todas elas, quer dizer que o constituinte sempre tentou conceder uma função especial a ele, qual seja a de julgar efetivamente as contas dos responsáveis por dinheiros públicos, mesmo que, por vezes, não tenha passado de uma tentativa, levando em consideração os excessos cometidos pela força política em relação à Constituição. Hoje vivemos um momento em que tais excessos não mais podem ser permitidos e trazemos a história brasileira país para ilustrar essa situação, que não se pode permitir voltar a acontecer.

³⁰ MEDAUAR, Odete. *op. cit.*, p. 128.

³¹ Durante o Império, tentativas de estabelecimento de um órgão de controle no molde francês foram efetuadas, no entanto, não obtiveram sucesso, tendo sido efetivada a criação de um Tribunal de Contas somente após a proclamação da República.

³² RAMOS, Saulo. A inserção dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, ano XIII, n. 2, 1996. p. 361.

³³ FERRAZ, Luciano de Araújo. *Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas.* – Belo Horizonte: Mandamentos, 1999. p. 122.

2.3. O CONTROLE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Sob este título serão tratados: a função, a Natureza Jurídica e as Competências do Tribunal de Contas. Para que se possa obter uma análise adequada desses itens, é necessária a leitura do art. 71³⁴ da Lei Maior, a partir do qual se desenvolverá o ponto a seguir, já que será ele que determinará todas as funções e competências do Tribunal de Contas, além de instituir a natureza jurídica da instituição e das decisões das quais esse trabalho pretende tratar.

³⁴ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
 - 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;
 - III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
 - IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
 - V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
 - VI - 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;
 - VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
 - VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
 - IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
 - X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
 - XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
- § 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.
- § 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.
- § 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.
- § 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

2.3.1. Funções do Tribunal

De acordo com a Carta Magna de 1988, a função do Tribunal de Contas é a de fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, juntamente ao Congresso Nacional. Partindo desse pressuposto, é possível determinar quatro funções básicas, de acordo com Evandro Guerra Martins³⁵, (a) “função consultiva, informadora ou opinativa”; (b) “função contenciosa ou jurisdicional”; (c) “função sancionadora ou corretiva”; e (d) “função fiscalizadora”.

Partindo dessas distinções postas, pode-se defini-las da seguinte maneira:

(a) Função consultiva, informadora ou opinativa: tendo como base o art. 71, já posto, tem-se com a função consultiva os incisos I, III e VII. O inciso I fala no opinativo acerca da apreciação das contas do Poder Executivo, com a finalidade da emissão de um parecer prévio que será votado pelo Legislativo competente. O inciso III, tratará da consulta acerca de admissões, aposentadorias e pensão de pessoal, vinculado à Administração Direta ou Indireta. Por fim, o inciso VII traz a incumbência de o Tribunal prestar as informações solicitadas pelo Legislativo sobre as fiscalizações prestadas;

(b) Função contenciosa ou jurisdicional: é exercida fundamentada no inciso II, que trata sobre o julgamento das contas dos administradores públicos e demais responsáveis por qualquer bem público, ou ainda, aqueles responsáveis por eventuais erros que causem dano ao erário;

(c) Função sancionadora ou corretiva: consubstanciada nos incisos VIII, IX e X. O inciso VIII estabelece a cobrança de multa proporcional, a ser definida por lei, em decorrência de dano ao erário. Trata o inciso IX de prazo imposto pelo Tribunal para que o órgão público corrija determinada ilegalidade. Já o inciso X atribui a sustação de ato impugnado, quando não atendido. Mais sobre essa função, discorrerá Justen Filho:

O Tribunal de Contas dispõe do poder de assinar prazo para as autoridades administrativas corrigirem defeitos de ilegalidade. Se, no prazo estipulado, não forem adotadas as soluções cabíveis, o Tribunal de Contas poderá determinar a sustação de seus efeitos – se não se tratar de contrato. Em se

³⁵ GUERRA, Evandro Martins, *op. cit.*, p. 115.

tratando de contrato administrativo, a competência para tanto será do Congresso Nacional. Mas, se houver decorrido o prazo de 90 dias sem a adoção das providências cabíveis, o Tribunal de Contas poderá determinar diretamente as que forem adequadas;³⁶

(d) Função fiscalizadora: presente nos incisos IV, V, VI e XI. Nos incisos IV, V e VI, a constituição é clara ao estabelecer exatamente quais objetos a Corte de Contas deve fiscalizar, para, por fim, o inciso XI atribuir ao Tribunal a representação perante o Poder competente sobre as irregularidades ou abusos constatados.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, pode-se ainda determinar mais uma função, esta, vista no art. 74, §§ 1º e 2º, que seria a de ouvidor, quando recebe denúncia de irregularidades ou ilegalidades, feita pelos responsáveis pelo controle interno ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.³⁷ Nesse ponto, percebe-se novamente a interpenetração, já abordada nesse trabalho, entre dois tipos de fiscalização, a social e a exercida pelo Tribunal de Contas. Como já dito anteriormente, tal interpenetração proposta por Celso Ribeiro Bastos se daria entre as esferas de poderes estatais. Aqui se pretende, portanto, fazer uma analogia, para interpreta-la com relação aos controles social e o do Tribunal de Contas, afim de obter a correta fiscalização do erário.

Estabelecidas essas funções, parte-se para a análise das competências atribuídas ao Tribunal de Contas pela Carta Magna, e da sua natureza jurídica.

2.3.2. Competência e natureza jurídica do Tribunal de Contas

Primeiramente, será feita a análise das Competências do Tribunal de Contas, para, em um segundo momento, poder ser tratada sua natureza Jurídica.

A Constituição de 1988 alargou tais competências de modo inédito. Para tratá-las adequadamente deve-se ter como base as funções mencionadas anteriormente.

A doutrina majoritária defende o caráter administrativo das competências do Tribunal, não há o que se discutir a esse respeito, tendo em vista que, como já dito,

³⁶ JUSTEN FILHO, Marçal, *op. cit.*, p. 753.

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 688.

ao Poder Judiciário nada pode passar despercebido. Esse é o maior argumento no sentido de que a Corte de Contas possui competências administrativas, no entanto, a maior discussão reside acerca da função contenciosa ou jurisdicional. O legislador constituinte, ao utilizar o termo “julgar” no art. 71, II, relativo às contas dos responsáveis pelos bens públicos, trata de uma jurisdição peculiar e abrangente, não se pode falar unicamente em caráter administrativo. Sobre o tema, Luiz Bernardo Dias Costa tem a esclarecer:

O controle externo, previsto no art. 71 da Constituição Federal, não se circunscreve apenas ao tradicional controle *a posteriori*, mas abrange igualmente a possibilidade de qualquer espécie de controle (legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas) a realizar-se de modo concomitante, *a priori*, a critério discricionário do Tribunal de Contas, da Câmara de Deputados, do Senado Federal e de Comissão técnica ou de inquérito.³⁸

Com relação a essa competência de julgamento, em especial, Evandro Martins Guerra opina de modo veemente:

O Tribunal de Contas, órgão especializado no julgamento de contas e o Senado Federal no julgamento do Presidente da República e demais autoridades, por crime de responsabilidade, consoante os arts. 71, II e 52, I da Constituição da República de 1988, exercem *função jurisdicional especial*, constituindo, pois, exceções à regra do monopólio da jurisdição. Esses são os órgãos dentro da sistemática constitucional brasileira, que, apartados da organização do Poder Judiciário, têm competência para decidir em caráter definitivo.³⁹

Dado posicionamento é de extrema relevância para este estudo, já que por tratar-se de competência constitucionalmente instituída, o julgamento colocado no art. 71, II, tem caráter definitivo e só poderá sofrer revisão do Judiciário em caso de vício de forma.

Posto, isso, deve-se começar a análise da natureza jurídica do próprio Tribunal de Contas, antes de adentrar a natureza de suas decisões, presente no *caput* do artigo 71. Quando se fala em auxílio do Legislativo, não se pode interpretar

³⁸ COSTA, Luiz Bernardo Dias. O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo. Curitiba: PUC Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2005. p. 82.

³⁹ GUERRA, Evandro Martins, *op. cit.*, p. 178.

esse auxílio, como uma subordinação ou vinculação. Nesse assunto Odete Medauar traz um ensinamento valioso:

Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da constituição, é de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.⁴⁰

Nesse mesmo sentido encontram-se diversas opiniões, tal como a de Evandro Guerra Martins:

O art. 71 elenca competências exclusivas aos Tribunais de Contas, constituindo-os órgãos autônomos, no que toca às suas funções; livres, portanto, de quaisquer interferências do Poder Legislativo. Assim, atuando de forma autônoma, exercem o controle externo *de per sí*, ou a pedido do poder Legislativo, sendo o produto dessa ação destinado a ajudar incumbência constitucional a este deferida.⁴¹

De modo ainda mais esclarecedor Marçal Justen Filho, interpreta o dispositivo em discussão:

seria possível aludir, a propósito do Tribunal de Contas, a uma atuação *quase jurisdicional*. Se tal expressão pode merecer algum significado próprio, isso reside na forma processual dos atos e na estrutura autônoma e independente para produzir a instrução e o julgamento. (...) Nenhum outro órgão recebeu da Constituição poderes de julgamento equivalentes, inclusive no tocante à relevância e eficácia, aos assegurados ao Tribunal de Contas.⁴²

Tomando como base as diversas opiniões demonstradas e convergentes, é possível concluir, então, que o Tribunal de Contas possui uma natureza jurídica própria, de “difícil apreensão”⁴³, como define Evandro Martins Guerra. Não se enquadra no Poder Legislativo, como muitos poderiam pensar devido a sua incompetência para produzir normas jurídicas autônomas, característica prevalente naquele Poder. Mesmo enquadrado pela Constituição no capítulo referente ao Legislativo, lá está por possuir essa característica de auxílio, sem significar que faça

⁴⁰ MEDAUAR, Odete, *op. cit.*, p. 141.

⁴¹ GUERRA, Evandro Martins, *op. cit.*, p. 102.

⁴² JUSTEN FILHO, Marçal, *op. cit.*, p. 750.

⁴³ GUERRA, Evandro Martins. *op. cit.* p. 65.

parte dele de algum modo. Ao passo que também não faz parte da esfera do Poder Judiciário como já se viu, e ainda, como Justen Filho reforça:

A opção de não integrar o Tribunal de Contas na estrutura do Poder Judiciário resultou, por certo, da intenção de manter seus atos sujeitos ao controle jurisdicional. Isso não configura qualquer redução da dignidade ou autonomia do Tribunal de Contas, uma vez que os atos próprios dos demais Poderes também estão assujeitados ao controle jurisdicional.⁴⁴

Bem, como obviamente não faz parte do Poder Executivo, pois, além de possuir a característica constitucional de controle externo à administração, o que deixa claro que não a integra, o Tribunal de Contas recebe competências exclusivas da Carta Magna, fato este que reforça sua característica de possuir natureza jurídica peculiar, especificada muito bem por Odete Medauar⁴⁵ quando define o Tribunal de Contas como “instituição estatal independente”, para não qualificá-lo com o termo “administrativo” a fim de que não haja associação imediata entre o termo e o Poder Executivo.

Com essas proposições não se está procurando colocar o Tribunal de Contas como um quarto poder, um poder paralelo, a intenção é apenas esclarecer que ele não integra nenhum dos outros poderes estatais, tem a função de auxílio ao Poder Legislativo, do mesmo modo que esse se encontra em auxílio ao Executivo, pode-se retomar então a idéia de Celso Ribeiro Bastos, já apresentada, de interpenetração dos poderes. Ele apresenta tal ideia fazendo referência clara à relação entre Legislativo e Executivo, no entanto, pretende-se fazer uma analogia desse termo, “interpenetração”, para objetivar essa natureza jurídica peculiar do Tribunal de Contas, assim como todos os autores acima mencionados a colocam. Desse modo, é natural que um Órgão com natureza jurídica tão peculiar possua competências de igual modo, peculiares, cujos efeitos serão determinados de acordo com suas particularidades e também, de acordo com as disposições constitucionais.

Pretende-se, então, apontar essa peculiaridade da natureza jurídica do Tribunal de Contas como sendo a responsável pela existência de um caráter jurisdicional na função disposta pelo art. 71, II da Carta Magna. Como bem pontuado pela doutrina majoritária, acima posta, há uma independência inerente à Corte de

⁴⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *op. cit.*, p. 750.

⁴⁵ MEDAUAR, Odete. *op. cit.*, p. 141.

Contas no Brasil, tal peculiaridade é dada pela Carta Magna no sentido de garantir a autonomia necessária para a produção de decisões isentas de qualquer interesse que não seja o público, assim sendo não há motivos para não reconhecer no Tribunal de Contas a natureza jurídica jurisdicional que lhe é constitucionalmente concedida.

Feitas essas considerações e definida essa natureza jurídica peculiar – administrativa quando se tratam de decisões de mero controle, e jurisdicional, ao proferir decisões definitivas acerca do mérito das contas dos responsáveis pelas finanças públicas – é possível aprofundar-se mais na questão da natureza jurídica jurisdicional e partir para a análise da decisão acerca da qual é criada a polêmica trazida por este trabalho: a decisão proferida conforme o disposto no art. 71, II, da Carta Magna de 1988, referente ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e dinheiros públicos.

2.4.A DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

2.4.1. Eficácia das Decisões

Esse ponto será dedicado à questão de maior relevância para este trabalho. É a partir da análise da eficácia das decisões emanadas pelo Tribunal de Contas que se partirá para uma conclusão acerca da sua revisão pelo Poder Judiciário.

Deve-se falar, ainda, que como esse trabalho se dedica a tratar das decisões às quais se refere o inciso II do art. 71, a eficácia a ser tratada nesse ponto, será a dessas mencionadas decisões, tendo em vista serem as mais polêmicas trazidas pela Constituição, já que as demais tem seu caráter administrativo de controle muito bem definidos por ela.

Para que se faça uma análise adequada da questão trazida neste item é necessário que se fale primeiramente, de modo resumido, sobre a coisa julgada no ordenamento jurídico brasileiro, e, se as decisões do Tribunal de Contas que trazem esse julgamento, aqui tratado, fazem coisa julgada. Há que ser feita a distinção entre coisa julgada formal e material, trata-se, pois, de coisa julgada formal aquela que dá definitividade à sentença dentro do processo, devido à não interposição de recurso, seja porque não cabia, ou porque houve a preclusão de prazo, ou mesmo, porque dele se tenha desistido. Já a coisa julgada material se dá em sobre a relação jurídica que foi apreciada. Em um processo que envolva as mesmas partes e o mesmo objeto, não pode haver decisão diferente daquela protegida pela coisa julgada material.

Feitas essas distinções, parte-se de que a decisão proferida pelo Tribunal de Contas ao analisar as contas dos administradores e responsáveis por bens e dinheiros públicos, não poderá ter seu mérito revisto pelo judiciário, como tem se demonstrado. Entretanto, não se pode dizer que disso resulte a coisa julgada, ela apenas será vista como questão prejudicial e definitiva acerca do fato material, sobre o assunto discorre 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 para

este entendimento, porque, no caso, a redução de competência do Judiciário resulta da Constituição, e não da lei.⁴⁶

Deve-se ainda mencionar que a discussão acerca da eficácia das decisões cabe unicamente com relação à função contenciosa ou jurisdicional, tendo em vista que são essas as referidas pelo art. 71, II, da Constituição da República vigente, quando se fala em **judgar**, sendo as outras funções de mero controle, portanto de claro caráter administrativo⁴⁷, logo, desinteressante para os fins desse trabalho, saber acerca de sua eficácia.

A Carta Magna, ao estabelecer as competências do Tribunal de Contas, deixa claro que ele possui uma jurisdição especial que dá caráter definitivo às suas decisões, quando se trata de contas públicas ou qualquer atividade envolvendo o erário e o patrimônio públicos. Nesse contexto estão envolvidas questões de direito, economia, citação dos envolvidos e utilização dos princípios do contraditório e da ampla defesa, como assevera Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁴⁸.

Por fim, como já exposto, vale retomar o fato de que cabe ao judiciário a reapreciação das decisões emanadas das Cortes de Contas na medida de sua legalidade, ou seja, só caberá ao judiciário, revisão em caso de erro formal durante o procedimento (deficiência no contraditório e na ampla defesa). Mais acerca do assunto será tratado no ponto a seguir.

2.4.2. Natureza Jurídica da Decisão e Revisão pelo Poder Judiciário

O item em questão pretende tratar da natureza jurídica da decisão e da revisão pelo Poder Judiciário, por entender-se que há uma certa identificação entre os dois pontos. Fica difícil falar na natureza jurídica da decisão sem adentrar a questão da revisibilidade pelo Judiciário, e vice-versa.

A Natureza Jurídica de grande parte das decisões do Tribunal de Contas é, como já se demonstrou, de caráter administrativo, por tratarem de mero controle, no entanto, como foi delineado no ponto anterior, há uma natureza jurídica peculiar na

⁴⁶ LEAL, Victor Nunes. Problemas de Direito Público e outros problemas. Rio de Janeiro: Forense, 1960. p. 231.

⁴⁷ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *op. cit.*, p. 167.

⁴⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *op. cit.*, p. 167.

instituição tratada, logo, ela possui a competência de proferir decisões peculiares, bem como a proferida tendo por base o art. 71, II, que é aquela de função contenciosa ou jurisdicional como já visto.

Assim sendo, pretende-se explicitar que tal decisão terá uma natureza jurídica peculiar, jurisdicional, na medida da sua legalidade. Corroborando esse posicionamento, encontra-se a opinião de Flávio Régis Xavier de Moura e Castro, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Então, não há como sustentar que os tribunais de Contas, constitucionalmente criados para controlar os gastos da República, são falecidos de jurisdição, justamente porque eles julgam e o fazem com caráter de definitividade. E assim tem que ser, pois, do contrário, seria um absurdo constituir uma instituição, atribuir-lhe competência e, uma vez exercitada, permitir que outro, não-técnico e nem constitucionalmente preparado para o mister a ele incumbido, *exempli gratia*, o Judiciário, possa vir a desconstituir o seu julgado.⁴⁹

Desse modo, aqui se põe uma natureza jurídica para a decisão mencionada, de jurisdicionalidade, mesmo que possa ser revista em caso de ilegalidade, o que deve se reafirmar é que não caberá ao Judiciário, revisão quanto ao mérito, pois essa é uma competência exclusiva dos Tribunais de Contas, constitucionalmente garantida, e que, portanto, deve ser respeitada.

Posto isso, acentua-se que a norma constitucional que confere ao Poder Judiciário seu amplo campo de atuação e o monopólio da jurisdição, é a do inciso XXV do art. 5º da Constituição da República de 1988, segundo o qual, nem mesmo a lei excluirá do Judiciário, lesão ou ameaça a direito. Significa dizer que, qualquer um que tenha seus direitos lesados, ou apenas ameaçados, poderá recorrer ao Judiciário.

Em contraposição a este dispositivo, há o art. 71 em seu inciso II, também da Carta Magna que estabelece as competências do Tribunal de Contas que deixa claro que caberá a ele **julgar** as contas dos administradores, e é esse o termo que gera a polêmica acerca do tema tratado. Nesse ponto, pretende-se demonstrar com clareza que o constituinte concede ao Tribunal de Contas o poder de julgar em definitivo as contas do administrador público, no entanto, em caso de que esse administrador responsabilizado sinta lesados seus direitos no que tange ao devido

⁴⁹ MOURA E CASTRO, Flávio Régis Xavier de. *Os Tribunais de contas e sua jurisdição*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, v. 54, n. 1, jan./mar. 2005. p. 65.

processo legal poderá, sim, recorrer à Justiça Comum, que tratará apenas do âmbito formal. Não cabe a um juiz de direito reanalisar aquelas contas, por que esta não integra sua esfera de competências, ou seja, a decisão do Tribunal de Contas pode sim, ser revista pelo Judiciário e mesmo anulada, mas a este não cabe adentrar o mérito, apenas tratará dos vícios de forma que ela pode vir a apresentar. Nesse sentido temos o posicionamento de alguns autores, no entanto a maioria defende que não existem funções jurisdicionais no Tribunal de Contas, para corroborar a teoria aqui defendida cite-se Jorge Ulisses Fernandes Jacoby:

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou com respeito à natureza quase jurisdicional dos Tribunais de Contas, inclusive sobre a impossibilidade de o Judiciário anular decisões em processos de contas, salvo se não for observado o princípio do devido processo legal.⁵⁰

Nesse sentido, temos as seguintes decisões do Supremo mencionadas, com relação à impossibilidade de o Judiciário anular decisões em processos de contas, salvo se não for observado o princípio do devido processo legal:

EMENTA: Mandado de segurança. Legitimidade ativa de pessoa jurídica, mesmo de direito público, superada pela praxe posterior, a interpretação restritiva de alguns acórdãos (R.F. 140/275, R.T. 295/108, R.D.A. 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.⁵¹

Do mesmo modo, com idêntico teor, encontra-se também a seguinte decisão:

EMENTA: Ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas pratica ato insusceptível de revisão na via judicial a não

⁵⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *op. cit.*, p. 165.

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 55821/PR. Primeira Turma. Relator: Ministro Victor Nunes. Brasília, DF, 18 de setembro de 1967. Diário de Justiça, 24 nov. 1967. p. 03949.

ser quanto ao seu aspecto formal ou tísna de ilegalidade manifesta. Mandado de segurança não conhecido.⁵²

Por fim resta ver a ementa da decisão que utilizou o termo quase-jurisdicional para definir a competência constitucional dada ao Tribunal de Contas:

EMENTA: I. Tribunal de Contas: competência: contratos administrativos (CF, art. 71, IX e §§ 1º e 2º). O Tribunal de Contas da União - embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos - tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou. II. Tribunal de Contas: processo de representação fundado em invalidade de contrato administrativo: incidência das garantias do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa, que impõem assegurar aos interessados, a começar do particular contratante, a ciência de sua instauração e as intervenções cabíveis. Decisão pelo TCU de um processo de representação, do que resultou injunção à autarquia para anular licitação e o contrato já celebrado e em começo de execução com a licitante vencedora, sem que a essa sequer se desse ciência de sua instauração: nulidade. Os mais elementares corolários da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa são a ciência dada ao interessado da instauração do processo e a oportunidade de se manifestar e produzir ou requerer a produção de provas; de outro lado, se se impõe a garantia do devido processo legal aos procedimentos administrativos comuns, a fortiori, é irrecusável que a ela há de submeter-se o desempenho de todas as funções de controle do Tribunal de Contas, de colorido quase - jurisdicional. A incidência imediata das garantias constitucionais referidas dispensariam previsão legal expressa de audiência dos interessados; de qualquer modo, nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da aplicação subsidiária da lei geral de processo administrativo federal (L. 9.784/99), que assegura aos administrados, entre outros, o direito a "ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos (art. 3º, II), formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente". A oportunidade de defesa assegurada ao interessado há de ser prévia à decisão, não lhe suprimindo a falta a admissibilidade de recurso, mormente quando o único admissível é o de reexame pelo mesmo plenário do TCU, de que emanou a decisão.⁵³

Tratam-se, sim de decisões antigas, no entanto, parecem ainda mais interessantes por essa razão. O tratamento dado à decisão do Tribunal de Contas pela jurisprudência dava-lhe muito mais autonomia e independência, características estas defendidas incansavelmente pela doutrina predominante hoje. Os mesmos autores que defendem essa autonomia, já demonstrados, no entanto, são contrários

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 7280. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Henrique D'Ávila. Brasília, DF, 20 de junho de 1960. Diário de Justiça, 17 set. 1962. p. 004600.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23550-1/DF. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 04 de abril de 2001. Diário da Justiça, 31 out. 2001.

à defesa de uma natureza jurídica jurisdicional das decisões, ainda que se trate de uma jurisdição menos ampla, tendo em vista, que se sujeita ao Judiciário na medida da legalidade e do devido processo. Levando em consideração que a jurisprudência que trata a decisão como detentora de natureza quase jurisdicional é a mais recente, de 2001, o que denota um avanço no entendimento dessa natureza, como o que se pretende demonstrar.

Há, ainda, nesse mesmo contexto, que tratar da segurança jurídica e do respeito à Constituição. Trata-se de afronta constitucional deslocar as competências dadas por ela ao órgão de contas para o judiciário, além disso, causaria certa insegurança jurídica que se pudessem revisar todas as decisões emanadas do Tribunal de Contas. Tal comportamento geraria a pergunta: para que, então, serve este órgão? Enfatizando esse aspecto temos novamente a opinião de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes que se expressa brilhantemente no trecho transcrito abaixo:

O exame feito pelos Tribunais de Contas representa uma poderosa e ampla ação de controle sobre os atos da administração, que já estão jungidos ao controle interno da própria administração. Permitir uma ampla revisibilidade pelo Poder Judiciário, no mínimo, concederia, em termos lógicos, um espaço tão intenso ao controle judicial que inviabilizaria a própria ação administrativa.⁵⁴

Por fim, vale mencionar o pensamento acerca do assunto de Pontes de Miranda, que apesar de referir-se à Constituição de 1967, pode ser utilizado atualmente, devido à semelhança do instituto colocado naquele com o atual, sem falar, por óbvio, da modernidade com que o autor trata o tema. Para ele, desde 1934, a função de julgar as contas estava claríssima no texto constitucional, e a possibilidade de o que o Tribunal de Contas julgasse, e outro juiz as rejugasse depois, tratar-se-ia de absurdo *bis in idem*.⁵⁵

Vistos esses posicionamentos, deve-se falar, por fim, que apesar de a maioria da doutrina ainda se posicionar contra qualquer defesa de uma parcela de jurisdição nas funções do Tribunal de Contas, o que se vê, tanto em parte da doutrina, bem como na jurisprudência é uma nova visão acerca do tema, que certamente com o passar do tempo consolidar-se-á, tornando a instituição de contas ainda mais forte,

⁵⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *op. cit.*, p. 164.

⁵⁵ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969.* – 2. ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, t. III. p. 251.

independente e autônoma no Brasil, com o fim sempre, de velar pela correta utilização das finanças públicas, ao lado dos demais poderes visando coibir abusos por parte do administrador/responsável pelo erário.

3. CONCLUSÃO

Ao tratar da natureza jurídica da decisão do tribunal de Contas e sua eficácia foi possível notar, a grande preocupação do constituinte originário em promover um controle eficaz da Administração Pública. Tal preocupação nada mais é do que reflexo da tentativa de manutenção adequada do Estado Democrático de Direito. Essa é a ideia maior que deve reger sempre a administração do que é bem público: a defesa do Estado Democrático de Direito. Pode parecer que se está tentando propor a ideia de um poder paralelo, ou de um quarto poder aqui, essa discussão é irrelevante. Quando se trata de defender a democracia e, portanto, impor limites aos abusos por parte dos detentores do poder e controlar sua atuação, deve-se levar em conta a autonomia com que as esferas de Poderes operam, desde que uma não esteja violando a independência de outra, não há razão para que se discuta a não observação da teoria tripartite, que como demonstrado nesse trabalho, já não é mais estanque. A questão da autonomia e independência do Tribunal de Contas é reconhecida pela maioria dos autores. T tamanha autonomia não pode ser encarada como conferida a apenas um órgão administrativo de controle, se assim fosse, poderia lhe ser dada menos prerrogativas pela Carta Constitucional de 1988.

A sociedade cresceu demais, modernizou-se demais, não há mais modelos que se adaptem corretamente à sociedade que se vê. Faz parte da geração de agora trabalhar em novos conceitos e interpretações que se encaixem no perfil da civilização atual, sem, obviamente, desrespeitar tudo que já foi criado e arduamente defendido. Não se pretende desvalorizar as construções e vitórias conseguidas até agora, o intento é agregar mais força ao que já se construiu em prol de um Estado Democrático de Direito ainda mais justo e correto.

Essa foi a idéia central defendida nesse trabalho, para que se efetive um controle externo forte, constitucionalmente protegido, é necessário que se reconheça a especialidade das atribuições do Tribunal de Contas. Ele possui funções administrativas e funções jurisdicionais, sendo essas últimas passíveis de revisão pelo judiciário apenas em casos excepcionais de violação à legalidade. Esse ponto de vista, nada mais é do que uma renovação daquilo que se tinha defendido até agora pela maior parte da doutrina.

Além de as questões já postas acerca da importância do controle externo, das modificações da sociedade e das garantias constitucionais dadas ao Tribunal de Contas, não se pode concentrar tantos poderes nas mãos de um Judiciário já inchado com o número elevado de processos, conceder a ele, mais a possibilidade absoluta de revisão das decisões do Tribunal de Contas aqui tratadas, seria absurdo. No entanto essa é apenas uma consideração final, não é esse o escopo da análise.

Dito isto, acerca do tema colocado, não há mais de que se falar, já que a importância de um controle externo forte é indiscutível na atual conjuntura política, e para tanto, é que se defendeu com veemência o assunto a que se dedicou esse trabalho. Levando em consideração que a ideia aqui trazida avança nesse sentido. Certamente o convencimento no sentido de dar força jurisdicional à decisão trazida pelo art. 71, II, da Carta Magna, por aqueles que defendem a autonomia constitucionalmente garantida dos Tribunais de Contas, sem, no entanto imaginar essa natureza jurídica jurisdicional, deve ocorrer em breve, dados os novos posicionamentos e as novas interpretações da Constituição.

Esse pensamento, aliás, é de suma importância para a consolidação da posição do Tribunal de Contas em uma república democrática. Como o apresentado, não houve momento algum durante a história desse país em que essa instituição fosse levada tão a sério como o é agora. Talvez a resistência em tratar as decisões do Tribunal com a força que de fato tem, seja uma reminiscência desses tempos politicamente obscuros. A Constituição de 1988 deixa claro o papel a ser desempenhado pela Corte de Contas, bem como algumas anteriores, no entanto sempre se ouviram poucas vozes doutrinárias defendendo esse posicionamento. Trata-se, pois, do papel de uma instituição forte, independente e capaz de resolver, meritoriamente acerca das contas dos administradores e demais responsáveis pelos bens e dinheiros públicos, como pode se depreender do art. 71, II da Constituição da República, sem que haja qualquer tipo de contestação acerca desse mérito. Essa é competência exclusiva das Cortes de Contas, e se, após devidamente exercido o direito ao contraditório e ampla defesa, o responsável não conseguir comprovar o uso adequado do bem a ele confiado, é por que houve alguma irregularidade ou negligência na gestão do mesmo, assim sendo cabe sua responsabilização e

tomada de medidas cabíveis no que diz respeito ao ressarcimento do dano causado ao erário.

Não se trata de abuso de poder ou desrespeito ao monopólio de jurisdição, também constitucionalmente garantido, mas sim de uma interpretação isenta de interesses políticos voltada para o que o constituinte, de fato, tratou de instituir acerca da competência do Tribunal de Contas para julgar com força de definitividade as contas dos administradores e responsáveis por bens públicos, como o previsto no artigo 71, II da Constituição da República vigente.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito Administrativo. – 5. ed. reformulada – São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Administrativo. – 5. ed. – São Paulo: Saraiva, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. – 20. ed. – São Paulo: Atlas, 2007.

FAGUNDES, Miguel Seabra. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 1984.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. – 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERRAZ, Luciano de Araújo. Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. – Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FREITAS, Juarez. O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais. – 2. ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

FREITAS, Ney José de (coord.). Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudo em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GUERRA, Evandro Martins. Os Controles Externo e Interno da Administração Pública. – 2. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2005.

LEAL, Victor Nunes. Problemas de Direito Público e outros problemas. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. – 10. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969. – 2. ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, t. III.

MOURA E CASTRO, Flávio Régis Xavier de. *Os Tribunais de Contas e sua jurisdição*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, v. 54, n. 1, jan./mar. 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. – São Paulo: Saraiva, 2005.

RAMOS, Saulo. A inserção dos Tribunais de Contas. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ano XIII, n. 2, 1996.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. – Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. – 33. Ed. - São Paulo: Malheiros Editores, 2010.