

RENAN LÚCIO MOURA

**TRIBUNAL DE CONTAS E PODER EXECUTIVO: RELAÇÃO DE
JULGAMENTO EFETIVO DAS CONTAS OU DE MERA APRECIÇÃO
TÉCNICA?**

CURITIBA

2010

RENAN LÚCIO MOURA

**TRIBUNAL DE CONTAS E PODER EXECUTIVO: RELAÇÃO DE
JULGAMENTO OU DE MERA APRECIÇÃO?**

**Monografia apresentada como
requisito parcial à obtenção do grau
de bacharel em Direito, Curso de
Graduação em Direito, Setor de
Ciências Jurídicas, Universidade
Federal do Paraná.**

**Orientador: Prof. Angela Cássia
Costaldello**

CURITIBA

2010

ii

SUMÁRIO

RESUMO.....	05
INTRODUÇÃO.....	06
1. EXPLANAÇÃO INTRODUTÓRIA ACERCA DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS VERTENTES.....	09
2. O QUE É UM TRIBUNAL DE CONTAS? QUAIS SÃO SUAS ATRIBUIÇÕES?.....	14
2.1 Independência funcional.....	17
2.2 A questão terminológica.....	19
2.3 O Tribunal de Contas na CF/88.....	27
2.4 O modelo federal.....	28
2.5 Estrutura do Tribunal de Contas da União.....	30
2.6 Os julgamentos nos Tribunais de Contas.....	32
3. A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES PROFERIDAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS.....	36
3.1 Garantias constitucionais de autonomia e independência.....	36
3.2 Sua função jurisdicional.....	39
3.3 Jurisdição de natureza administrativa.....	45
3.4 Controle e revisão de seus atos.....	47
4. O PROCESSO DE JULGAMENTO DAS CONTAS DO CHEFE DO EXECUTIVO.....	52
5. O PARECER.....	57
5.1 O ato administrativo quanto à natureza – o parecer na doutrina.....	57
5.2 O poder vinculante.....	60

5.3	Classificações possíveis para o parecer prévio.....	64
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
7.	BIBLIOGRAFIA.....	73

RESUMO

O objetivo deste trabalho é buscar esclarecer, com base na doutrina e julgados, as seguintes questões: o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas estaduais tem natureza decisória ou é instrumento meramente opinativo para o julgamento das contas do Chefe do Executivo, pelos Poderes Legislativos? Quando a Constituição Federal, ao tratar das contas do Chefe do Poder Executivo, afirma, no seu art. 71, I, “apreciar as contas (...) mediante parecer prévio”, está a determinar um julgamento efetivo ou na elaboração de uma peça acessória, de cunho técnico mas opinativo? Veremos que, segundo versa a boa doutrina de Direito Administrativo e Constitucional brasileiros, o parecer prévio deve ser considerado uma modalidade jurídica especial e autônoma, por integrar etapa instrutória do julgamento exarado pelo legislativo, mas de natureza dual, por assumir tanto natureza opinativa – como costumam ser classificados os pareceres tradicionais – como assumir um viés vinculante, dependendo do poder ao qual a conta se refere.

Palavras-chave: Parecer prévio, Tribunal de Contas, julgamento técnico, controle externo.

INTRODUÇÃO

No processo de julgamento de contas do Chefe do Executivo, sejam estas pertencentes ao Poder Executivo Municipal (arts. 31, § 2º da Constituição Federal), Estadual (art. 75, caput) ou ao da União (art. 71, I), cabe ao Tribunal de Contas correspondente apreciá-las, para em seguida emitir um parecer prévio, o qual fará parte do julgamento político de titularidade do Poder Legislativo.

Esse documento se mostra dotado de uma existência autônoma, uma vez que não se amolda, conforme veremos ao longo do trabalho, de acordo com o conceito de parecer exarado pela doutrina – documento técnico, mas de caráter opinativo –, muito menos com qualquer outro documento oficial conhecido, tendo em vista sua natureza dual, já que, dependendo do âmbito governamental tratado – municipal, estadual ou federal –, este poderá ser tratado pelo Poder Legislativo, detentor do dever de julgar as contas do Poder Executivo, como um documento opinativo ao julgamento, ainda que técnico, podendo ou não acatá-lo, ou vinculante, quando o Legislativo apenas poderá afastá-lo mediante dois terços da Casa.

Assim, o parecer prévio do Tribunal de Contas não é o ato final do procedimento de julgamento das contas do Poder Executivo, o qual se encerrará com a manifestação do Poder Legislativo competente para tal. E não obstante o ato final do julgamento pertencer à exclusiva competência do Legislativo, o parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas cumpre a função preparatória, devendo ser o procedimento administrativo de julgamento de contas enquadrado na espécie que o publicista italiano Mário Bracci, citado por Celso Antonio Bandeira de MELLO, intitula “procedimento expressivo de manifestação complexa”, entendido como tal a “[...] sucessão de atos distintos provenientes de órgãos distintos para chegar-se ao ato final.”¹

Após a elaboração do parecer prévio pelo Tribunal de Contas e recebido este pela Casa Legislativa, deve o parecer passar à apreciação da

¹ BRACCI, Mario, *apud*, MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Procedimento administrativo. *In*: Celso Antônio Bandeira de Mello (coord.) **O direito administrativo na Constituição**, São Paulo: Malheiros, 1988, p. 11.

Comissão do Poder Legislativo responsável pelo julgamento das contas, servindo de subsídio para sua decisão. De posse de todos os documentos necessários, será decidido se as contas do Executivo apresentam ou não condições de serem aprovadas.

Esta incumbência de julgamento das contas do Poder Executivo pelo Legislativo parte da independência democrática regida pelo Princípio da Separação de Poderes, que é de vital importância para que o parlamentar ostente ampla e absoluta liberdade de convicção, pensamento e ação, resguardando os interesses do povo e do País quando da análise da gestão do erário. Assim, com base nesta prerrogativa o voto do parlamentar deve ser pautado na observância das normas legais e na essência volitiva da tomada de decisão, que se materializará, no caso, com a publicação do Decreto Legislativo sobre as contas.

Não há a mínima dúvida de que são os parlamentares, como membros do Poder Legislativo e mandatários da vontade do povo, que possuirão a incumbência de decidir, com o auxílio do Tribunal de Contas, sobre a aprovação ou não das contas do executivo, conforme determinado pela Constituição Federal.

Portanto, o ato normativo de julgamento das contas do Poder Executivo é formado a partir de atribuições constitucionais complexas e independentes entre si, visto que o parecer técnico do Tribunal de Contas tem existência autônoma, ainda que não absoluta em relação ao ato final de julgamento que se dará pela manifestação do Legislativo correspondente a fiscalização em cada uma das esferas da Federação.

O presente trabalho foi elaborado no raciocínio deste interessante tema, buscando aprofundar a questão a partir dos normativos estabelecidos na Constituição de 1988, contando também com o apoio de doutrinadores de renome no tema, de modo a ajudar a desmistificar a atuação do Tribunal de Contas, tanto na questão alvo, que é a natureza do parecer prévio exarado no julgamento das contas do Poder Executivo, como também nas questões acessórias, mas igualmente importantes, como a natureza do órgão e sua posição no ordenamento jurídico.

Iniciaremos os trabalhos no capítulo 1 com uma explanação introdutória acerca do controle da administração pública e suas vertentes, para

podermos com isso mostrar que espécie de controle a instituição Tribunal de Contas exerce no ordenamento brasileiro.

No capítulo 2 passaremos a tratar da questão “o que é um Tribunal de Contas”, introduzindo suas funções, suas prerrogativas, sua relação com o Poder Legislativo advinda do texto constitucional, sua posição no ordenamento jurídico atual, sua composição funcional e a espécie de procedimento utilizado no desenvolvimento dos processos que ali tramitam.

Feitas as considerações sobre o órgão estudado no capítulo anterior, no capítulo 3 trataremos da natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas, passando em revista pelas suas garantias constitucionais de autonomia e independência, sua atuação como órgão não só administrativo como também jurisdicional, bem como a possibilidade de controle e revisão de seus atos.

Já no capítulo 4 passaremos a abordar o processo administrativo de julgamento das contas do Chefe do Executivo, mais especificamente o seu caminho antes do julgamento pelo Legislativo, desde sua atribuição de órgão auxiliar dada pela Constituição da República de 1988 ao Tribunal de Contas, até a função preparatória do parecer prévio para o julgamento político.

Na seqüência, no capítulo 5 o foco do estudo será o documento denominado parecer. Veremos o que a doutrina entende por parecer, sua natureza e classificações oriundas do direito administrativo. Após, analisaremos, com base no anteriormente exposto, o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas, bem como o seu condão decisório no processo de apreciação das contas do Poder Executivo.

1. EXPLANAÇÃO INTRODUTÓRIA ACERCA DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS VERTENTES

Antes de ingressarmos nas questões que constituem o objetivo deste trabalho sobre o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas quando do exame das contas do Poder Executivo, é necessário discorrer acerca de um ponto crucial, que é o controle existente na Administração Pública sobre seus atos, seu conceito, bem como suas modalidades.

Para Evandro Martins GUERRA, o controle da Administração Pública pode ser descrito como:

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.²

Por sua vez, José dos Santos CARVALHO FILHO entende por controle da Administração Pública “um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em quaisquer das suas esferas de poder”.³

Entendemos, assim como Goodnow,⁴ que a elaboração de um

² GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 90.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 730.

⁴ Para Goodnow, a elaboração de um sistema de controle que dê todas as garantias, é tão difícil quanto necessário; isso se prende, em parte, à variedade dos interesses a salvaguardar, em parte, à diversidade e à multiplicidade dos atos administrativos a controlar. E acrescentou que, para a organização desse controle, devem ser considerados os interesses perseguidos pela lei administrativa que são: 1.º) a eficiência

sistema de controle na esfera pública deve levar inicialmente em conta os interesses perseguidos pela lei e seus limites impostos ao Administrador, seguindo pela análise da eficiência da gestão governamental, a preservação dos direitos individuais, bem como o bem-estar social.⁵

Como o objetivo do nosso trabalho não é fazer longas digressões a respeito deste interessante tema, visto que, dada a sua importância e grandiosidade o próprio tema controle da Administração Pública renderia inúmeros estudos, nos limitaremos a apenas apresentar uma classificação que mais se aproxima do texto constitucional, que é a classificação quanto à localização do controlador.

Segundo ensinamentos de Vanderlei SIRAQUE, da Constituição da República de 1988 podemos extrair duas grandes vertentes acerca do controle da Administração Pública, que são 1 - o controle institucional (a) interno e (b) externo; e, 2 - o controle social.⁶

Resumidamente, podemos conceber o controle institucional interno, disposto nos arts. 70 e 74 da CR/88, como “*autofiscalização*”, ou seja, é o poder-dever da própria Administração de fiscalizar seus atos e, se necessário, anular aqueles eivados de ilegalidade, ou mesmo revogar atos que não são mais oportunos, em prol do interesse público.

É o controle interno, nas palavras de Evandro Martins GUERRA,

*O controle decorrente de órgão integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizador. É inerente a cada um dos órgãos e entidades do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário que, mediante sistema integrado de controle interno, deverão exercer o controle sobre seus próprios atos e agentes.*⁷

governamental: o controle deve ser estruturado de modo que os órgãos governamentais o exerçam de iniciativa própria; 2.º) preservação dos direitos individuais: o controle deve garantir aos indivíduos recurso quando entendam haver sido violado direito seus; 3.º) bem-estar social: o controle deve obrigar a Administração Pública a promover o bem-estar social do modo expresso na lei.

⁵ GOODNOW, *apud*, MELLO JUNIOR, João Cândio de. **A função de controle dos atos da administração pública pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Líder Cultura Jurídica, 2001, p. 152

⁶ SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado**. Saraiva, São Paulo, 2005, p. 94.

⁷ GUERRA, E. M. *Op.cit.*, p. 93.

Esta modalidade de controle é de fundamental importância à medida que o controle interno deve orientar a autoridade pública na sua atuação, tanto no sentido de prevenir a ocorrência de erros de planejamento administrativo, revendo os atos previstos antes mesmo da sua realização, como garantindo a conformidade desta atuação com o ordenamento jurídico, posicionamento este que o Supremo Tribunal Federal consignou em um de seus julgados, apresentado na obra de SIRAQUE:

Sem ele não é possível garantir transparência da atividade administrativa e os objetivos constitucionais da República. Podemos afirmar que o controle institucional interno é a viga mestra do controle institucional externo e do controle social dos atos da Administração Pública [...] As falhas de controle institucional interno, certamente, vão gerar deficiência na atividade administrativa do Estado, na prestação de contas, na legalidade dos atos administrativos, na prestação dos serviços públicos, na preservação do patrimônio público.⁸

Justamente por rever os atos previstos antes mesmo da sua realização, evitando assim a ocorrência de erros por parte da Administração Pública, para Jorge Ulisses Jacoby FERNANDES, esse controle administrativo interno se caracteriza por ser “o de menor custo, o mais rápido, o menos burocrático e o qualitativamente melhor”.⁹

Já o controle institucional externo, como informa a própria nomenclatura, está organizado fora do âmbito de atuação do responsável pelo ato a ser controlado, e é exercido por um Poder ou órgão distinto, não integrante da estrutura organizacional controlada, com a finalidade de garantir a atuação da Administração Pública em consonância com os princípios estabelecidos na Constituição.

⁸ SIRAQUE, V. Op. cit., p. 95-96.

⁹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 55.

O controle institucional externo é de natureza administrativa quando a Administração Pública Direta faz o controle da Administração Pública Indireta – autarquias, fundações, empresas públicas, consórcios etc (art. 37, § 8º, II, CF) – e quando os Tribunais de Contas exercem a função administrativa de controle da Administração Pública (art. 71, I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, CF).

Quando exercido pelo Poder Legislativo, o controle institucional externo é de natureza política. A Constituição de 1988 dá competência exclusiva ao Poder Legislativo para “fiscalizar e controlar” os atos do “Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (art. 49, X, CF). Assim, pode-se afirmar que é do Legislativo a titularidade do controle externo, mas atuando com o auxílio dos Tribunais de Contas. Com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71, CF) ou diretamente, o Poder Legislativo faz o controle da atividade administrativa do Estado com o escopo de verificar se os atos inerentes às respectivas funções estão conforme os requisitos e as finalidades da lei.

O controle jurisdicional exercido pelo Poder Judiciário se realiza “com base na garantia de acesso ao judiciário” (art. 5º, XXXV, CF), o que a doutrina denomina princípio da inafastabilidade da jurisdição ou direito público subjetivo à jurisdição. Em auxílio ao Poder Judiciário, atua o Ministério Público no controle jurisdicional da Administração Pública, como fiscal da lei e da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 e 129, CF).

Quanto à extensão do controle externo, esse pode ser deduzido da própria norma constitucional, expresso no artigo 70, como sendo 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*. Destaca-se a abrangência do comando, por mencionar também, além da fiscalização de caráter contábil, patrimonial, financeiro e orçamentário, a avaliação operacional da União e das entidades vinculadas, para a qual são utilizados parâmetros voltados ao alcance de resultados, cumprimento de metas, eficiência e efetividade das ações dos gestores e executores das políticas públicas.

Por derradeiro, o controle social é aquele realizado por pessoa física ou jurídica estranha ao Estado, e também por entidades de caráter público, cujos membros e dirigentes, ou parte deles, sejam originários da sociedade civil, que os indica ou os escolhe (OAB, CRM, Conselhos de Saúde, da Infância e do Adolescente, Tutelares, etc). É o controle realizado por alguém que não é agente público no exercício de função ou órgão do Estado (arts. 1º, parágrafo único e 74, § 2º CF), expressando-se no exercício da cidadania para a proteção dos direitos individuais, coletivos e difusos.

Nas palavras de Vanderlei SIRAQUE,

O controle social tem a finalidade de verificar se as decisões tomadas, no âmbito estatal, estão sendo executadas conforme o que foi decidido e se as atividades estatais estão sendo realizadas de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais. Assim, o controle social poderá existir no sentido de verificação do mérito (conveniência e oportunidade) de uma decisão estatal ou da sua legalidade.¹⁰

Uma vez que a Administração deve sempre atuar visando à satisfação do interesse público, nada mais lógico e necessário do que a existência de inúmeros mecanismos, constitucionalmente previstos, à disposição dos administrados, detentores do controle social, que possibilitem a verificação da regularidade da atuação da Administração e impeçam a prática de atos ilegítimos, lesivos ao indivíduo ou à coletividade, ou possibilitem a reparação dos danos decorrentes da prática de tais atos.

¹⁰ SIRAQUE, V. Op. cit., p. 100-101.

2. O QUE É UM TRIBUNAL DE CONTAS? QUAIS SÃO SUAS ATRIBUIÇÕES?

Os Tribunais de Contas brasileiros são órgãos autônomos, independentes, constitucionalmente construídos, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os Poderes, prestando auxílio, de natureza operacional e em algumas situações específicas, ao Poder Legislativo.

Para 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 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.¹¹

Dessa forma, esta instituição constitucionalmente criada pode realizar de maneira mais efetiva a fiscalização da gestão praticada em todos os Poderes do Estado, Administração Direta e Indireta, bem como em todos aqueles que tiverem sob sua guarda ou responsabilidade valores ou bens públicos.

De acordo com nosso atual texto constitucional, este órgão é essencial no controle externo da Administração Pública, visando assegurar o correto emprego dos recursos que compõem o erário, com o intuito de evitar abusos e desvios por parte dos administradores, buscando a proteção aos interesses dos cidadãos com relação à gestão da coisa pública.

Diogo Figueiredo MOREIRA NETO¹² identifica os Tribunais de Contas, segundo a teoria de Spagna MUSSO, como órgãos constitucionais no aspecto material, por conterem os três requisitos essenciais para que sejam assim

¹¹ GUERRA, E. M. Op. cit., p. 65.

¹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 104-105.

considerados: são órgãos subordinantes, uma vez que lhe são cometidas funções constitucionais que configuram supra-orientação face às funções de outros órgãos; são essenciais, por desempenharem as funções políticas, expressão de soberania, relacionadas à apreciação da legitimidade e não só da legalidade, ao julgamento de contas de gestores públicos, à fiscalização de aplicações de recursos repassados pela União aos demais entes federativos, à aplicação de sanções pecuniárias, à sustação de atos administrativos editados por qualquer dos Poderes, e à decisão a respeito da sustação de contratos, em caso de omissão do Congresso Nacional; são órgãos garantidores dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito, ao exercer funções indispensáveis ao funcionamento dos princípios democrático e republicano - associadas ao o controle da gestão dos recursos retirados impositivamente dos contribuintes.

Como veremos mais adiante, o vocábulo “tribunal” dá a entender que este possui uma função exclusivamente jurisdicional. Entretanto, como sabemos, essa posição não é a mais adequada, pois de acordo com o art. 71 da Constituição Federal de 1988, combinado com o art. 70, cabe ao Tribunal de Contas da União auxiliar o Congresso Nacional na apreciação de atos que envolvam, direta ou indiretamente, a utilização do erário público federal. Ou seja, por ele são exercidas funções administrativas em cooperação com àquele Poder, estando localizado no texto constitucional junto ao Poder Legislativo, ainda que deste não faça parte.

Corroborando com esta posição estão José CRETELLA JÚNIOR¹³ e Hely Lopes MEIRELLES¹⁴, os quais consideram os Tribunais de Contas como "órgãos administrativos independentes"; administrativos porque exercem atividades de controle financeiro, contábil, orçamentário, operacional e patrimonial de todos os órgãos e entidades do Estado, e independentes porque não estão vinculados a qualquer Poder.

Já Odete MEDAUAR diverge da qualificação "administrativo" acima apresentada, afirmando que esta não deve ser empregada devido à

¹³ CRETELLA JÚNIOR, José. **Natureza das decisões do Tribunal de Contas**. Revista dos Tribunais. a. 77, v. 631, p. 14-23, maio 1988.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 702.

possibilidade de imediata subordinação ao Poder Executivo quanto ao orçamento deste, considerando a expressão "instituições estatais independentes" mais adequada à natureza que tais órgãos detêm no ordenamento pátrio.¹⁵

Leciona Odete MEDAUAR:

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

[...]

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

Entendemos a posição contrária de Odete MEDAUAR a chamar os Tribunais de Contas de órgãos administrativos independentes, entretanto, com a devida vênia a autora, cremos não ser a justificativa de possível subordinação ao Poder Executivo no tocante ao orçamento motivo válido para não classificarmos os Tribunais de Contas como órgãos que exercem atividades administrativas. Se assim o fosse, todos os demais órgãos não pertencentes ao Poder Executivo não possuiriam funções atípicas administrativas. Por se tratar de mera discussão de cunho conceitual e acadêmico, sem maiores aplicações práticas, seguiremos adiante.

¹⁵ MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 140-141.

2.1 Independência funcional

A expressão "com o auxílio do Tribunal de Contas", constante do artigo 71, da Constituição Federal, pode causar certa confusão em uma leitura apressada, principalmente aos que estão iniciando o estudo do Direito, já que devido ao fato de o legislador pátrio ter inserido o Tribunal de Contas dentro do Capítulo sobre o Poder Legislativo, Seção IX, em virtude da titularidade do controle externo nele se concentrar e caber à Corte de Contas auxiliá-lo, o texto acaba por sugerir uma possível – e falsa – relação hierárquica entre o Poder e aquele órgão.

Segundo Ives Gandra MARTINS,

*Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se de modo extremamente significativo a esfera de competências dos Tribunais de Contas, os quais foram investidos de poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte a revelar a inquestionável essencialidade dessa Instituição, urgida nos albores da República. A atuação dos Tribunais de Contas assume, por isso mesmo, importância fundamental no campo do controle externo e constitui como natural decorrência o fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância.*¹⁶

Entretanto, passados bons anos desde a entrada em vigor da Constituição de 1988, persiste ainda certa desorientação quanto à natureza dos Tribunais de Contas, e, conseqüentemente, acerca da eficácia de suas decisões e do seu grau de coercitividade. Segundo Edgard Camargo RODRIGUES, a causa de tal imprecisão residiria no modelo constitucional de inserção desses órgãos na organização do Estado, justamente por não se enquadrar em nenhum dos três clássicos poderes Executivo, Legislativo e

¹⁶ MARTINS, Ives Gandra, *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1996. v. 4, *apud*, t. 2. p. 178-179.

Judiciário.¹⁷

Assevera o autor que a delimitação exaustiva e clara das funções constitucionais de controle externo voltadas exclusivamente aos bens do Estado com valor econômico - fiscalizando atos de agentes públicos que gerem despesas ou diminuição de receita - impedem que atividades dos Tribunais de Contas invadam searas de órgãos de outros poderes, e vice-versa. E defende a eficiência do modelo, que preserva a autonomia dos Poderes, promove a comunicação entre eles e coíbe os excessos.

Quanto à relação existente e possíveis semelhanças entre as Cortes de Contas e os demais Poderes, leciona Jarbas MARANHÃO:

Em relação ao Poder Executivo a função do Tribunal de Contas é de controle e revisão. (...) Relativamente ao Poder Legislativo que, além de legislar, tem amplo poder de fiscalização, o Tribunal de Contas coopera tecnicamente na realização do Controle Externo. Quanto ao Poder Judiciário tem com ele similitudes. Como órgão tem composição não idêntica, mas semelhante. Os ministros e conselheiros do Tribunal de Contas têm os mesmos direitos, garantias e impedimentos dos Magistrados do Poder Judiciário¹⁸.

Em se tratando de organização interna da instituição, os Tribunais de Contas elaboram o seu próprio Regimento Interno e têm plena autonomia administrativa e financeira, gerindo e decidindo as questões da sua economia interna, inclusive em tema de pessoal, conforme previsto no *caput* do art. 73, da Constituição Brasileira, combinado com o art. 96, no que couber à sua organização.

Dessa forma, podemos verificar que os Tribunais de Contas têm a natureza de órgãos constitucionais dotados de autonomia administrativa e

¹⁷ RODRIGUES, Edgard Camargo. Tribunais de Contas: Abrangência de Atuação e Direitos de Terceiros. In: ALVIM, Arruda (Coord.). **Licitações e Contratos Administrativos**. 1ª ed. 2ª tir. Curitiba: Juruá, 2007.

¹⁸ MARANHÃO, Jarbas. **Tribunal de Contas, Jurisdição Peculiar**. Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco. n. 13, p. 86-88, jan./dez. 2002.

financeira sem qualquer espécie de relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tendo em vista que eles agem ora em colaboração com o Poder Legislativo, ora no exercício de competências próprias. Nos dizeres de Alexandre de MORAES, *"o Tribunal de Contas é órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização"*.¹⁹

Sendo reconhecida, portanto, a independência funcional dos Tribunais de Contas, não há que negar que os mesmos gozam de prerrogativas de edição de regras normativas para regular sua atuação exclusiva, a serem observadas por todos os demais órgãos que compõem o Estado. Possuem a competência de regulamentar o exercício de direitos (incluindo o da ampla defesa e do contraditório) das pessoas que são parte nos seus processos, incluindo os terceiros, desde que, evidentemente, esteja tal regulamentação em conformidade com os valores expressos na ordem constitucional.

Outro reflexo da autonomia dos Tribunais de Contas é a não submissão a normas aplicáveis no âmbito do Poder Executivo. Assim, algumas leis, a exemplo da Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999), não obrigam aos agentes deste controle externo, sem embargo de aplicação subsidiária em algumas hipóteses, em especial, quando da lacuna de outra legislação específica.

2.2 A questão terminológica

Tem sido objeto de controvérsias, como já mencionado, a definição da natureza jurídica dos Tribunais de Contas, assim também a natureza de suas funções. Entendemos que a principal causa dessas divergências está relacionada à utilização, na definição constitucional da competência dos órgãos de controle externo de expressões fortemente associadas à função jurisdicional, além do próprio termo "Tribunal" de Contas.

A natureza da terminologia "Tribunal" de Contas é uma das responsáveis pela defesa da função jurisdicional destas Cortes, mas conforme

¹⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 391.

já brevemente exposto, ela pode induzir a alguns erros de interpretação, sendo os mais comuns relativos à posição deste órgão no ordenamento pátrio, que pode induzir o leitor mais literal a concluir que se trata de uma Tribunal integrante do Poder Judiciário, principalmente se interpretado juntamente com as prerrogativas e equiparações aos membros daquele Poder.

A terminologia “Tribunal” é também responsável por alguns debates doutrinários sobre a espécie de julgamento que exerce. O uso no texto constitucional de termos inerentes à função jurisdicional *strictu sensu*, como “julgar”, “julgamento” e “jurisdição”, que, juntamente com a previsão aos membros das Cortes de Contas de garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimento semelhantes aos membros da magistratura, pode conduzir a conclusões de que tais órgãos realmente exercem função jurisdicional de forma semelhante ao Poder Judiciário.

No contexto das Cortes de Contas, julgar as contas, de uma maneira geral, significa examiná-las, verificar se estão “regulares” ou “irregulares”. No caso das contas do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público e demais entidades da Administração Indireta Indireta ou de particulares que foram beneficiários de dinheiros públicos, o Tribunal de Contas as julga definitivamente, cabendo recurso ao Tribunal Pleno da própria Corte de Contas.

No caso do julgamento das contas do Poder Executivo, a titularidade do julgamento compete ao Poder Legislativo, mas com o auxílio e análise do Tribunal de Contas. Dessa apreciação por parte do Tribunal resulta a emissão de um documento que apresenta um valor técnico, mas que não se revela como provimento definitivo e imediato.

No art. 71, inciso II, da CF/88, está disposto que cabe ao TCU a prerrogativa de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta e as contas dos que tiverem dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.

No art. 73, § 4º da Lei Maior, está prescrito que os auditores do Tribunal de Contas da União terão, quando em substituição a Ministro, as mesmas garantias e impedimentos dos titulares e, quando no exercício das demais funções da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Ressalte-se, ainda, que os Ministros são equiparados aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Se pensarmos numa comparação entre um Tribunal de Contas e um Tribunal pertencente ao Poder Judiciário, aquele documento emitido pela Corte de Contas, oriundo do seu julgamento às contas apresentadas, não possui, e nunca possuirá o *status* de uma decisão jurisdicional. A função exercida por este órgão é técnica, contábil, de modo que seu “julgamento” limita-se a aspectos de gestão. O órgão administrativo não lida com processos litigiosos, envolvendo partes contrárias e uma relação triangular, mas sim com uma espécie de processo administrativo, no qual o Poder Público atua como uma das partes, pois é interessado no processo de prestação de contas.

Ressalte-se, no entanto, que, ainda que não haja em princípio litígios, não é raro que existam conflitos dentro destes processos, havendo para os quais oportunidades de contraditórios e ampla abertura para defesa. Como exemplo de conflitos, citemos aqueles que costumam surgir quando há desaprovação de contas por irregularidades, ou mesmo uma negativa de registro de admissão de pessoal, decisão esta que afeta não apenas o gestor responsável pela admissão, mas muitos terceiros envolvidos.

Além do mais, a Corte de Contas não depende de provocação para sair do seu estado de latência para se iniciar um processo, natural no âmbito Judiciário, bastando que o responsável pela prestação de contas deixe de apresentá-la dentro do prazo, para que dentro do próprio Tribunal seja deflagrado o procedimento para uma tomada de contas extraordinária.

Nesse sentido, Moacyr AMARAL observa:

A jurisdição se exerce em face de um conflito de interesse e por provocação de um dos interessados. É função provocada. Quem invoca o socorro jurisdicional do Estado manifesta uma pretensão contra ou em relação a alguém. Ao órgão jurisdicional assistem o direito e o dever de verificar e declarar, compondo assim a lide, se aquela pretensão é protegida pelo direito objetivo, bem como, no caso afirmativo, realizar as atividades

*necessárias a sua efetivação prática.*²⁰

Assim, o primeiro atributo que qualifica a atividade como jurisdicional é a existência da contenciosidade, da existência de conflito entre particulares, entre particular e Estado, ou ainda entre representações estatais, e a atuação originada por provocação das partes.

De acordo com José Frederico MARQUES, a jurisdição pode ser conceituada como função que o Estado exerce para compor processualmente conflitos litigiosos, dando a cada um o que é seu segundo o Direito objetivo²¹. O conflito, também denominado de lide, definido por Francesco CARNELUTTI como um conflito intersubjetivo de interesses qualificado por uma pretensão contestada, sendo o conflito o elemento material da lide e a pretensão e a resistência seu elemento formal²².

Nos processos dos Tribunais de Contas, não está presente o conflito de interesses intersubjetivo, no que tange aos sujeitos diretamente afetados pela ação destes, que são as pessoas que exercem algum poder de gestão sobre parcela de recursos econômicos do Estado. O conflito, nesse caso, é entre essas e o Estado, que delega a ação de controle aos agentes de controle externo, sem embargo de se verificar a existência, como se verá, também de conflitos com os terceiros interessados afetados, que figuram em pólos de relações jurídicas paralelas à relação principal.

Outro critério que determina não ser jurisdicional a ação do órgão é a desnecessidade, nesses processos, de ter de haver a provocação das partes lesadas para sua atuação. A atividade administrativa está adstrita a prazos, e independe de provocações para entrar em funcionamento, a exemplo do procedimento para a tomada de contas extraordinária supracitado.

Por outro lado, merece ser ressaltado que, com a evolução do Direito Processual Civil, cujo fluir natural do tempo acaba por inspirar doutrinadores a criar novos institutos e relações processuais, as condições classicamente

²⁰ SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras Linhas de Direito Processual Civil**. Vol. 1 23ª. ed. ver. e atual. por Aricê Moacyr Amaral dos Santos. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 68.

²¹ MARQUES, José Frederico. **Manual de Direito Processual Civil**. Vol. I. 6ª ed.. São Paulo: Saraiva, 1978. p. 61.

²² CARNELUTTI, Francesco, *apud*, DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006. p. 158.

colocadas como essenciais do conceito de atividade jurisdicional vêm sofrendo críticas por terem perdido essa qualidade de essencialidade, por não mais serem comuns em todos os procedimentos de atuação estatal jurisdicional do Estado.

Várias são as tentativas de busca de uma conceituação definitiva de jurisdição, havendo a definição de outros elementos considerados relevantes, como a necessidade de imparcialidade do juiz, a característica sancionatória, a ocorrência da coisa julgada, a caracterização como atividade de substituição da atividade de particulares pela estatal, entre outros.

Não é compatível com os propósitos deste trabalho proceder a uma avaliação aprofundada da doutrina sobre este assunto. O que é importante ressaltar é que os aspectos ora abordados, quais sejam, a necessidade de contenciosidade e da provocação de uma das partes, estão presentes em grande parte dos atos caracterizados como jurisdicionais, ao passo que não o estão na maior parte dos atos praticados pelos Tribunais de Contas. Disso se conclui que os atos de controle exercidos pelos Tribunais de Contas não possuem natureza jurisdicional no sentido *strictu sensu*, mas sim uma jurisdicionariedade com viés administrativo.

Esse entendimento é formulado com base na premissa de que o significado do termo jurisdição, conforme adotado deve manter intacta a estrita relação originária com a atividade judicial entendida no seu sentido estrito. Tal ressalva é necessária, visto que muitos autores usam a expressão em sentido mais amplo, de modo a inserir a função dos Tribunais de Contas no seu espectro. Entendemos a jurisdição em sentido amplo como sinônimo de fiscalização, isto é, a prerrogativa de poder de polícia que esta instituição administrativa exerce sobre seus jurisdicionados.

A par disso, também é importante asseverar que os Tribunais de Contas não estão inseridos entre os órgãos componentes do sistema abrangido pelo Poder Judiciário, conforme se depreende da leitura do art. 92 da CF/88. Além disso, não integram o rol de instituições definidas como essenciais à função jurisdicional, nos artigos 127 a 135 da CF/88.

Segundo Odete MEDAUAR, também não podemos nos esquecer do fato de que no Brasil há uma jurisdição *una*, concretizada no princípio da inafastabilidade do controle do Poder Judiciário disposta no art. 5º, XXXV da

Constituição. Nesse sistema, o monopólio da jurisdição cabe ao Poder Judiciário, ao passo que, no sistema de jurisdição *dupla*, adotado na França, na Alemanha, na Suécia e em Portugal, se admitem duas ordens de jurisdição - a ordinária e a administrativa.²³

Ainda que se sustente que a possibilidade de revisão judicial das deliberações dos Tribunais de Contas está restrita às hipóteses de ilegalidade manifesta ou de erro formal, não se constitui justificativa suficiente para considerar os Tribunais de Contas providos de função jurisdicional. Em síntese, estas Cortes estão dotadas de uma competência privativa, de natureza própria, a elas constitucionalmente outorgada, a qual independe da denominação a ela atribuída e possui algumas particularidades relacionadas ao poder de jurisdição - entendida com sentido amplo, diverso da noção de jurisdição *stricto sensu* vinculada ao Poder Judiciário (a qual envolve solução de litígios, opera coisa julgada e atua por provocação, em regra). Cumpre registrar que a definição encontrada no art. 4º da Lei Orgânica do TCU vai ao encontro dessa conceituação:

Lei nº. 443/1992.

[...]

Art. 4º O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Nesse sentido, elucidativa é a lição do Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Hélio Saul MILESKI, ao discorrer acerca da natureza jurídica da função de "julgamento" dos tribunais de contas, que ele denomina de jurisdição administrativa:

Nesta competência [...], no julgamento das contas que realiza, é terminativa no âmbito administrativo, na medida em que se trata de uma atividade jurisdição administrativa, cuja revisão judicial fica adstrita aos

²³ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11ª ed. rev. atual. São Paulo: RT, 2007, p. 392.

aspectos de ilegalidade manifesta e erro formal.

Desse modo, pode-se afirmar que a competência constitucional de julgar contas corresponde ao exercício de uma jurisdição administrativa determinada constitucionalmente [...]. Trata-se de competência de caráter administrativo, mas com a qualificação do poder jurisdicional administrativo, que deriva de competência constitucional previamente estabelecida, com a delimitação do poder de conhecer e julgar as contas pelos administradores públicos.²⁴

Dentro desse contexto normativo constitucional, por envolver exercício do poder do Estado, a jurisdição administrativa praticada pelo Tribunal de Contas, consoante seus objetivos de interesse público, exige que suas decisões sejam cumpridas pelos administradores jurisdicionados, sob pena de negação do próprio sistema de controle.

Se pensarmos em graus recursais, a imposição de limites à revisão judicial das suas decisões não é suficiente para conferir às Cortes de Contas o exercício da função jurisdicional na sua acepção restrita, vez que os julgamentos proferidos apresentam natureza puramente administrativa. Contudo, o principal argumento utilizado para refutar a tese do exercício de parcela da função jurisdicional pelos mencionados órgãos é a ausência de coisa julgada em suas decisões, admitindo revisões posteriores a cargo do Poder Judiciário, mediante provocação de uma das partes ou terceiros interessados. Pode-se até admitir que julgamentos dos Tribunais de Contas tenham caráter definitivo dentro do seu âmbito de atuação e de suas competências específicas, mas isto não significa que tais órgãos exerçam jurisdição, no sentido técnico-jurídico desse vocábulo.

Sobre isso, Jorge Ulisses Jacoby FERNANDES:

A função dos Tribunais de Contas é até hoje pouco compreendida. Está na Constituição Federal que auxilia o

²⁴ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: RT, 2003, p. 282-284.

Congresso Nacional; não é órgão auxiliar, porque julga as contas dos agentes dos três Poderes. Julga, sim, e com todas as letras. Por esse motivo, não é assegurada a ampla revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas pelo Judiciário, havendo o Constituinte estabelecido que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de Direito", embora na própria Constituição Federal encontrem-se as exceções definidas. Somente em relação às contas anuais do País, - impropriamente denominadas de contas do Presidente da República – é que se limita a emitir parecer prévio, cabendo julgamento ao Poder Legislativo.²⁵

A função de julgamento está prevista no inciso II, do artigo 71, da Constituição Brasileira. Trata-se de competência própria das Cortes de Contas, passível tão-somente de controle judicial, não cabendo qualquer reapreciação por parte do Legislativo. Nessa função, inclui-se a competência para julgar as contas do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos próprios Tribunais de Contas.

O julgamento em questão, que Hélio Saul MILESKI classifica como um julgamento administrativo, de um modo geral, é realizado *a posteriori*²⁶. Sobre os limites do julgamento, Odete MEDAUAR entende que não se pode cogitar de apreciação do mérito das contas, isto é, de sua conveniência e oportunidade²⁷. Tal avaliação seria privativa da autoridade detentora do poder legal de decidir a respeito da aplicação dos recursos públicos. Quanto à verificação da ocorrência de fatos justificadores ou de sua autêntica conformação, insere-se, segundo a citada doutrinadora, no âmbito da legalidade²⁸.

²⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Revista Interesse Público, 8-2000, pg. 185, *apud*, TEIXEIRA, Nelson de Medeiros. **Contas do Legislativo: soberania do parecer do Tribunal de Contas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=524>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2009.

²⁶ MILESKI, Hélio Saul. Op. cit. pg. 282-284.

²⁷ MEDAUAR, O. Op. cit., pg. 137.

²⁸ MEDAUAR, O. Op. cit., pg. 138.

Tendo em vista que no texto constitucional figura a expressão "julgamento das contas" e não "apreciação das contas", vários autores e integrantes de órgãos de contas conferem a característica de "jurisdicional" a essa atribuição, a qual também entendemos se tratar de uma jurisdição *lato sensu*, de caráter administrativo.

2.3 O Tribunal de Contas na CF/88

A Carta de 88 ampliou consideravelmente o controle exercido pelos Tribunais de Contas ao transcender os limites da legalidade formal com a inclusão do controle operacional.

Hoje, o Tribunal de Contas se faz presente com suma importância na sociedade brasileira. Sua competência abarca não só a análise da mera legalidade formal, o que ocorria anteriormente, mas também verifica os atos dos administradores, gestores e órgãos, em consonância com todos os princípios constitucionais, em especial com a moralidade administrativa, a eficiência (artigo 37, *caput*, da CF/88), a legitimidade, a economicidade, e ainda os vetores do ordenamento jurídico e do planejamento da administração direta ou indireta.

Vejamos a lição de Lúcia Valle FIGUEIREDO em Conferência realizada no XV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil²⁹:

O Tribunal de Contas realmente nesta constituição reassume a sua postura institucional de um verdadeiro Tribunal Controlador e tem muito, muito o que fazer, exatamente para que o princípio da moralidade administrativa, em boa hora incorporado a esse Texto Constitucional, possa ser efetivamente respeitado".

Conforme André Santana de SOUZA, a função de preservação da legalidade da atuação administrativa, inerente aos Tribunais de Contas,

²⁹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Ministério Público partícipe do Tribunal de Contas e controle substancial ou de mérito**. Revista de Direito Público. São Paulo. v. 25, n. 99, p. 167/187, julho/setembro 1991.

assume maior relevância (além das atribuições específicas) no momento em que inexiste lesão a direito subjetivo individual, que, em tese, impossibilitaria o controle jurisdicional. Nestes termos: "...é graças ao controle exercido pelos Tribunais de Contas, que se pode assegurar o enclausuramento do Estado na órbita do Direito, mesmo nas hipóteses em que sua atuação injurídica não lesa direito individual".³⁰

Ao Tribunal de Contas da União foi estendida a fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais, desobrigadas no regime constitucional passado, ante a disposição do artigo 71, inciso V, da Constituição, além da competência no sentido do registro das concessões de aposentadoria e pensões da Administração Indireta (autarquias) e dos atos de admissão de pessoal em ambas as Administrações (Direta e Indireta), inclusive fundações.

Os incisos IX, X e XI e parágrafos, do artigo 71, contém normas inexistentes na Carta passada e possuem cunho moralizador. Anteriormente não havia o prazo de 90 dias (§ 2º do referido artigo) para apreciação do Congresso em relação ao ato sustado pelo Tribunal. O silêncio convalidava o ato. Hoje, com a ausência de manifestação, a Corte decide.

2.4 O modelo federal

Consta no artigo 75 da Constituição vigente que os Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios devem aplicar as diretrizes adotadas pelo constituinte originário em relação ao modelo federal de controle externo, fiscalização orçamentária e financeira, no qual se incluem as normas sobre estrutura, organização, funcionamento, prerrogativas e competência do Tribunal de Contas da União.

Assim, em respeito ao princípio da simetria previsto implicitamente no supracitado artigo, as unidades da Federação, e no caso específico da cidade de São Paulo e Rio de Janeiro com suas Cortes Municipais de Contas, devem seguir necessariamente o paradigma Federal, seja pela composição, investidura, e procedimentos.

³⁰ SOUZA, André Santana de. **O Ministério Público no Tribunal de Contas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 954, 12 fev. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7955>>. Acesso em 13 de fevereiro de 2009.

Ressaltamos as palavras do Procurador-Geral do Ministério Público especial do Estado do Pará, José Octávio Mescouto, citado por Celestino GOULART e Fernando A. Mello GUIMARÃES acerca da adoção do modelo do Tribunal de Contas da União:

[...] não significa seguir, ou copiar, palavra por palavra o que está naqueles dois diplomas legais. Nem significa fazer inserir em nossas leis estaduais, todas as determinações contidas naqueles diplomas, mesmo porque ambas, tanto a Lei Orgânica do TCE, como seu Regimento Interno, este principalmente, por este ato administrativo interno, estão sob a tutela da Constituição Federal de 1988.³¹

A Constituição Federal, em seu artigo 31, § 4º, veda a criação de novos tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais. Tal disposição nos fornece subsídio para a interpretação do § 1º do mesmo artigo. Assim, os Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios (órgãos municipais), existentes antes da promulgação da Constituição de 1988, permanecem no sistema.

A distinção entre os Tribunais de Contas, tanto da União como dos Estados, dos demais órgãos públicos, e a sua finalidade específica do controle externo está exteriorizada na definição de sua competência imposta pela Constituição Federal, competência que se estende aos Tribunais de Contas Estaduais pelo já mencionado princípio da simetria constitucional existente entre os poderes governamentais. Assim, temos que os Tribunais de Contas podem operar, como de resto operam, diretamente na fiscalização do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, além de outros órgãos da administração indireta, como lhe garante a Constituição da República.

Por tais atribuições é hoje assente na doutrina que o Tribunal de Contas não é simplesmente um 'órgão auxiliar' do Legislativo. Pelo contrário, é

³¹ GOULART, Celestino; GUIMARÃES, Fernando A. Mello. **O Ministério Público especial e seus princípios fundamentais**. Rio Grande do Sul, julho, 1995. Disponível em: <http://www.tce.rg.gov.br/artigos/pdf/principios_fundamentais.pdf> Acesso em: 12 de maio de 2010.

um órgão desvinculado de qualquer dos três poderes, sendo suas atividades estritamente de caráter técnico. Mesmo não sendo um Poder instituído ele tem o poder constitucional de fiscalizar os Poderes do Estado e fiscalizar todos os atos dos ordenadores de despesas e que são responsáveis pelas aplicações e guarda do erário público.

A independência do Tribunal de Contas é indiscutível, não guardando ele qualquer subordinação ao Poder Legislativo como já foi dito. Ele auxilia o Legislativo, mas não é órgão auxiliar daquele Poder. A diferença é significativa. Nesse sentido também já se posicionou o STF na publicação Anais do Congresso dos Tribunais de Contas – 1995: *"O Tribunal de Contas não é preposto do Legislativo. A função que exerce recebe-a diretamente da Constituição, que lhe define as atribuições."*³²

As únicas hipóteses cuja opinião das Cortes de Contas devem se sujeitar à revisão política são aquelas concernentes à apreciação das contas dos Poderes Executivos Federal, Estadual e Municipal. As demais atribuições de julgamento por parte dos Tribunais de Contas não podem ser reexaminadas pelo Poder Legislativo, uma vez que do seu rol de atribuições constitucionais, apenas a emissão do parecer prévio prevista no inciso I, do artigo 71, da Constituição da República de 1988, configura controle político no tocante a gestão de recursos públicos.

2.5 Estrutura do Tribunal de Contas da União

Apresentadas as competências constitucionais dos Tribunais de Contas, passemos a abordar a composição do Tribunal de Contas da União, e também a forma de provimento de seus cargos. Conforme o princípio da simetria previsto implicitamente no artigo 75 da Constituição vigente, as Cortes de Contas Estaduais e Municipais deverão seguir estes mesmos moldes, com a diferença de apresentarem em seus membros votantes Conselheiros, e não Ministros.

³² TEIXEIRA, Nelson de Medeiros. **Contas do Legislativo: soberania do parecer do Tribunal de Contas.** Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=524>>. Acesso em: 13/02/2009.

O Tribunal de Contas da União é composto atualmente por nove Ministros que possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, conforme artigo 73 da Carta, quais sejam, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios.

Os requisitos de investidura para ocupação do cargo são: ter mais de 35 e menos de 65 anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos ou contábeis, econômicos ou financeiros ou de administração pública e contar com mais de 10 anos de exercício de função ou efetiva atividade profissional exigente da espécie de conhecimentos referidos, conforme artigo 73 e § 1º da Constituição Federal.

A escolha e investidura ocorrem por indicação do Presidente da República, que escolherá um terço (três) mediante aprovação do Senado Federal; dois alternadamente entre auditores e membros do Ministério Público especial, os quais são indicados em lista tríplice pelo próprio Tribunal, seguindo critério de antiguidade e merecimento; e um por escolha livre. O Congresso Nacional escolherá os outros dois terços (seis), de acordo com o artigo 72, § 2º, da Constituição.

Essa estrutura viabiliza um sistema misto de composição do Tribunal, no qual ficou dividido o exercício do controle das contas públicas, não só composto de nomes fornecidos pelo Congresso Nacional, mas também por outros segmentos. Tal representação homogênea deve ter atuação simultânea, de modo que a pluralidade não se resuma apenas em ficção sazonal, mas sim efetiva, estável, permanente, imutável, para que se resguarde a presença de todas as categorias que compõe a Corte de Contas.³³

Para o cargo de Auditor do Tribunal de Contas da União é necessário o concurso de provas ou provas e títulos. Quando estes atuarem em substituição aos Ministros, terão as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal, conforme art. 73, § 4º, da Constituição.

³³ SOUZA, André Santana de. **O Ministério Público no Tribunal de Contas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 954, 12 fev. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7955>>. Acesso em: 26 de maio de 2010.

Integram a estrutura do Tribunal de Contas da União quatro órgãos: Deliberativo (plenário e câmaras); Ministério Público especial; órgãos técnicos; órgãos de apoio administrativo e uma unidade de treinamento (Instituto Serzedello Corrêa).

O Tribunal de Contas da União exerce, atendendo suas peculiaridades, as disposições do artigo 96 da Constituição, disposições essas referentes ao Poder Judiciário, conforme exposto no começo desta obra.

Porém, carece o órgão de personalidade jurídica própria. O Tribunal de Contas da União é órgão da pessoa jurídica União, sem pertencer aos demais três Poderes Federais. Assim, sua representação judicial é exercida pela Advocacia Geral da União, conforme artigo 131, *caput*, da Constituição. Observando que as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal são competentes para representar as respectivas unidades federadas (artigo 132, *caput, in fine* da Carta), e as Procuradorias dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, únicos Estados que apresentam Cortes de Contas Municipais.

2.6 Os julgamentos nos Tribunais de Contas

As competências dos Tribunais de Contas Brasileiros estão dispostas ao longo dos artigos 71 a 74, da Carta Magna. Enuncia o *caput* do artigo 71 que cabe a eles auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo envolvendo a utilização e manutenção do erário público.

Verifica-se que a Constituição divide a prática do controle externo em duas instituições: uma pertencente ao Poder Legislativo (Assembléias Legislativas, Câmaras Legislativas e Câmaras Municipais) e as Cortes de Contas. Temos, portanto, um controle realizado por um órgão de natureza política, que é o Congresso Nacional no âmbito da União – pelo princípio da simetria este controle fica a cargo das Assembléias Legislativas, nos Estados, e das Câmaras Municipais, nos Municípios. Esse controle político é balanceado pela participação dos Tribunais de Contas, que são órgãos eminentemente técnicos.

Os julgamentos dos Tribunais de Contas são de caráter objetivo, com parâmetros de ordem técnica-jurídica, de subsunção de fatos às normas. Já o Poder Legislativo julga com critérios políticos de conveniência e oportunidade.

Aos Legislativos correspondentes aos Estados e Municípios, no momento de finalizar o processo de julgamento das contas globais do Executivo, não é dado simplesmente ignorar o parecer prévio omitindo-se de julgá-lo ou desprezar seu conteúdo sem expressar, motivada e tecnicamente, as razões pelas quais o fazem. Em qualquer destas duas hipóteses a conduta do Parlamento será ilícita.

Conforme observa Luciano FERRAZ, não se deve olvidar que os Parlamentos são órgãos políticos por excelência, que não raro se apegam às paixões partidárias para apreciar os fatos colocados a seu crivo³⁴. É a partir desta constatação que emerge a importância do Tribunal de Contas ao emitir seu parecer sobre as contas do Chefe do Executivo, objetivando, com a isenção e a imparcialidade típicos destes órgãos colegiados, dar ao indivíduo (prestador) e à sociedade a garantia da esmerada interpretação da Constituição e da Lei.

Aproveitando essa pertinente observação, parênteses sejam feitos aqui com relação à composição dos membros dos Tribunais de Contas, em especial os dos estados-membros. É de se notar que, com o passar do tempo, mesmo que os critérios estejam positivados no texto constitucional, as escolhas dos Conselheiros dos Tribunais tenha se tornado uma mera formalidade entre ex-agentes políticos.

Percebe-se nos Tribunais, fora raras exceções, que os membros eleitos Conselheiros possuíam já, ao longo de sua carreira profissional, muitos cargos de influência política, oriundos de governos anteriores. Isso faz com que a opinião pública questione a idéia de que os Tribunais de Contas são órgãos eminentemente técnicos, uma vez que cada membro do alto escalão guarda consigo possíveis “ranços” de administrações políticas passadas. Esses “ranços” podem se traduzir por eventuais “coleguismos” na apreciação dita técnica das contas do Poder Executivo e Legislativo municipais, vindo a macular assim o julgamento. Este é um questionamento necessário nos tempos atuais, nos quais a população brasileira está percebendo aos poucos que algumas instituições públicas estão ruindo devido ao coronelismo ainda

³⁴ FERRAZ, Luciano. *Due process of law e parecer prévio das cortes de contas*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, ano I, n.º. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 30 de junho de 2009.

existente em alguns setores da Administração Pública brasileira – ao Tribunal de Contas isso rendeu a alcunha de “Tribunal de Faz-de-Contas”, levando inclusive alguns a se questionarem sobre a real necessidade daquele órgão, propondo assim sua redução ou mesmo extinção. O tema é relevante e muito rico, mas não será mais abordado nesta obra por não ser escopo do trabalho.

Os processos das Cortes são processos de contas, nos quais são apresentadas as atividades detalhadas da gestão em análise. Não são processos judiciais ou parlamentares. Lembramos que nos processos judiciais há função jurisdicional, que é exclusiva do Poder Judiciário e têm como característica o impulso externo, participação de advogados e litigantes. Já na Corte, os advogados não participam necessariamente, não está ela situada no rol do artigo 92 da Constituição, tampouco é órgão essencial à função jurisdicional. Porém, algumas características da jurisdição imperam nos Tribunais de Contas, como o critério objetivo já tratado no parágrafo anterior, a força ou a irretratabilidade das decisões (como as judiciais com trânsito em julgado).

Acerca da rescisão das decisões da Corte pelo controle judicial, vejamos um trecho da decisão do STJ:

É logicamente impossível desconstituir ato administrativo aprovado pelo Tribunal de Contas, sem rescindir a decisão do colegiado que o aprovou; e para rescindi-la é necessário que nela se constatem irregularidades formais ou ilegalidades manifestas.³⁵

E mais:

Ação declaratória de nulidade dos efeitos de acórdão do Tribunal de Contas - extinção do processo sem julgamento do mérito. Irresignação - análise questão meritória impossibilidade - desprovimento.

³⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *1ª Turma, Recurso Especial 8970/SP – Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Diário da Justiça, 09.03.93, p. 2533, apud SOUZA, André Santana de. O Ministério Público no Tribunal de Contas. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 954, 12 fev. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7955>>. Acesso em: 26 de maio de 2010.*

*As decisões dos Tribunais de Contas só poderão ser impugnadas judicialmente quando despontar manifesta ilegalidade ou irregularidade formal grave no procedimento administrativo que resultou na formação do título, não podendo o Poder Judiciário se adentrar na questão meritória, inteligência do art. 71, § 3º, da CF.*³⁶

Importante ressaltar que nos Tribunais de Contas não há recurso para instância superior, mas sim para colegiados com *quórum* qualificados. Não há falar em recurso para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ante à decisão da Corte de Contas do Município paulistano, por exemplo. Assim também não há falar-se em recurso ao Tribunal de Contas da União contra decisão proferida em sede de Tribunal de Contas Estadual, visto que estes órgãos estão em esferas jurídicas distintas, não havendo grau de hierarquia, mas sim âmbito de atuação.

³⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça da Paraíba, AP 99005452-6. Relator: Desembargador Antônio de Pádua Lima Montenegro. Boletim Informativo do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, João Pessoa, PB, maio de 2000, a. 04, n. 18 apud. SOUZA, André Santana de. **O Ministério Público no Tribunal de Contas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 954, 12 fev. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7955>>. Acesso em: 26 de maio de 2010.

3. A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES PROFERIDAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Os Tribunais de Contas no Brasil, como já dito, são órgãos independentes, autônomos, constitucionalmente construídos, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os poderes, prestando auxílio, de natureza operacional e em algumas situações específicas, ao Poder Legislativo.

Possuem natureza jurídica de difícil apreensão, podendo, segundo Evandro Martins GUERRA, ser enquadrados nos chamados órgãos constitucionais autônomos ou de destaque constitucional³⁷, encontrando-se posicionados por entre as esferas do poder ou ao lado destas.

Quando a Constituição determinou as competências das Corte de Contas não se reservou espaço para o preenchimento da lei, isto é, o constituinte reservou para si a representação do controle externo, não permitindo que fosse retomada a matéria por via infraconstitucional. Assim, tendo as normas constitucionais dessa natureza eficácia plena, quis aquele garantir a sua aplicação de forma independente e inequívoca, separando de forma expressa os serviços de cada um dos titulares do controle externo.

Assim, o Tribunal de Contas como um dos órgãos executores do controle externo, para realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, com competência sobre os três Poderes do Estado, necessita, para o exercício de tão nobre missão, de garantias constitucionais de autonomia e independência, inclusive no que diz respeito à estruturação e ao funcionamento de seus órgãos. Por isso, nos termos dos artigos 73 e 75, com aplicabilidade do art. 96, da Constituição, possui poderes para se organizar, ter quadro próprio de pessoal e jurisdição em sua órbita de competência territorial.

3.1 Garantias constitucionais de autonomia e independência;

A autonomia de organização administrativa é um dos fatores de garantia institucional do Tribunal de Contas, compreendendo a possibilidade de

³⁷ GUERRA, E. M., op. cit., p. 65.

proceder, com independência, a estruturação e ao funcionamento de seus órgãos, conforme comando do art. 73, da Constituição Federal. Justamente por isso, a Constituição lhe conferiu as mesmas garantias dadas aos Tribunais Judiciários, no que couber, o que significa a aplicabilidade do disposto no art. 96, com adaptação às peculiaridades institucionais do Tribunal de Contas.

O art. 70, § único, da Constituição Federal determina quem está obrigado a prestar contas. Sendo assim, em todos os atos de gerenciamento de recursos públicos que envolvam a arrecadação da receita, a realização da despesa e a administração de bens e valores públicos, torna-se imperiosa a exigência para o administrador público agir com competência, responsabilidade e lealdade, tendo a obrigação, inescusável, de prestar contas de seus atos.

Hely Lopes MEIRELLES, ao comentar o parágrafo único do art. 70, da Magna Carta Federal, afirma:

*O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um "munus público", isto é, de um encargo para com a comunidade.*³⁸

Assim, é possível constatar que a fiscalização contábil, financeira e orçamentária é um sistema que visa acompanhar, avaliar e julgar a regularidade dos atos praticados pelos agentes públicos que têm como funções arrecadar a receita, executar a despesa e administrar os bens e valores públicos, submetendo assim tais atos a um controle nos seus aspectos de gestão – contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais.

Esmiuçando o controle supramencionado, COSTA expõe que:

³⁸ MEIRELLES, H. L. Op. cit, p. 106-107.

[...] a fiscalização contábil é a que se efetua por meio de controle realizado sobre os registros contábeis determinados legalmente, objetivando examinar e verificar a regularidade e a correção técnica da escrituração, a legitimidade dos atos e fatos que deram origem aos lançamentos e a formalização da documentação comprobatória, medindo e avaliando a segurança e a eficiência do sistema de controle interno, próprias do sistema contábil.

A fiscalização financeira objetiva verificar se as contas públicas representam a efetiva situação financeira da Administração, envolvendo um controle sobre a arrecadação da receita e a realização da despesa, tendo em conta a legalidade e a regularidade das suas operações.

A fiscalização orçamentária objetiva verificar a legalidade dos atos que resultem na arrecadação da receita ou na realização da despesa, conforme o disposto na lei de orçamento, no sentido de verificar o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

A fiscalização patrimonial possibilita um controle sobre a regularidade dos registros e a utilização dos bens públicos, com a finalidade de identificar os responsáveis pelo seu uso e guarda, no sentido de evitar que estes sejam utilizados de forma indevida ou descuidados na sua proteção e conservação.³⁹

Concluindo, pode-se afirmar que esse sistema de fiscalização exercido pelos Tribunais de Contas busca ser o mais coerente possível quanto à análise da prestação de contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou

³⁹ COSTA, *op. cit.*, p. 100.

privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. E, garantindo a coerência do sistema, alcança todos os órgãos da Administração Pública, tanto da administração direta como da indireta, envolvendo também todas as unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

3.2 Sua função jurisdicional;

No exercício de sua missão constitucional de exercer o controle externo da Administração Pública, o Tribunal de Contas, como já visto anteriormente, possui inúmeras competências (art.71, CF), vindo a decidir a respeito das matérias colocadas sob o seu controle. Agora, no que tange à natureza jurídica de suas decisões, esta tem acarretado por parte da doutrina e da jurisprudência pátria acaloradas e conflitantes discussões, no afã de saber-se se as mesmas são de natureza administrativa ou judicial, ou seja, se suas decisões são passíveis de re-análise por parte do Poder Judiciário e, em caso positivo, qual a extensão desse controle.

Cabe aqui relembrar que, conforme já exposto, a função jurisdicional pertence quase por inteiro ao Poder Judiciário, vez que nem a lei pode dispor em contrário. Entretanto, admite o constituinte duas exceções ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário no que diz respeito à matéria contenciosa administrativa.

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

A segunda, que é a que nos interessa no presente trabalho, refere-se ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis pela guarda ou aplicação de bens ou fundos públicos atribuído ao Tribunal de Contas, de que resulte imputação de débito ou multa. Assim, cabe ao Tribunal de Contas exercer a função jurisdicional especial quando julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, não havendo possibilidade de revisão de mérito pelo Poder Judiciário, salvo quando houver afronta ao devido processo legal ou manifesta ilegalidade em

sua decisão.

Posição esta é a do Supremo Tribunal Federal, exarado no em Mandado de Segurança sob o n.º 55.821/67, envolvendo litígio entre o TC/PR e seu presidente e o Estado do Paraná, de que foi relator o Ministro Vitor Nunes Leal, cuja ementa enuncia: "Salvo nulidade decorrente de irregularidade formal grave ou de manifesta ilegalidade, é do Tribunal de Contas a competência exclusiva para julgamento de contas dos responsáveis por haveres públicos".⁴⁰

Segundo Fausto Lustosa NETO, no tocante ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, a ação jurisdicional do Tribunal de Contas é definitiva ou irrecorrida na observação de Pontes de Miranda, que assim expôs: "...interpretar que o Tribunal de Contas julgue (as contas) e outro juiz as rejulgue depois, porquanto nessa duplicidade ter-se-ia absurdo *bis in idem*".⁴¹

Segundo COSTA, a disposição constitucional de que "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual" não é obstáculo a esse entendimento, porque, no caso, a redução de competência do Judiciário resulta da Constituição, e não da lei⁴², conforme ensina Victor Nunes Leal, citado nas palavras de Raimundo de Menezes Vieira:

*A eventual necessidade de propositura da ação de cobrança não desvirtua a função judicante da Corte de Contas, porque em tal hipótese a justiça ordinária funciona tão-somente como instrumento da *sanctio juris* emanada daquele órgão. A justiça comum é simples executora da decisão, não possui competência para investigar a causa *debendi*, e conseqüentemente da condenação, nem para modificá-la.*⁴³

⁴⁰ COSTA, *op. cit*, p. 104.

⁴¹ LUSTOSA NETO, Fausto. **A natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas**. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 15, p. 22-23, 1987.

⁴² COSTA, *op. cit*, p. 102.

⁴³ VIEIRA, Raimundo de Menezes. **O Tribunal de Contas: valor de suas decisões**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 27, n. 106, p. 105, abr./jun. 1990

Ainda quanto à relação com o Poder Judiciário, afirma o prof. Jacoby FERNANDES que ao Poder Judiciário cabe apenas o "patrulhamento das fronteiras da legalidade", sendo vedado o exame quanto à conveniência e oportunidade. Não pode o juiz pretender examinar uma questão se não ficar evidenciada lesão à ordem jurídica⁴⁴.

Além disso, julgar é apreciar o mérito, então, mesmo que a Constituição não utilizasse expressamente o termo julgar, ainda assim uma decisão dessa Corte seria impenetrável para o Poder Judiciário. O juiz também deve conter sua atuação nos limites da lei, e foi a Lei Maior que deu a competência para julgar as contas a uma Corte, devidamente instrumentalizada e tecnicamente especializada. Sendo assim, mesmo que o julgamento das Cortes de Contas não fosse um ato jurisdicional típico, mas apenas um ato administrativo, seu mérito não poderia ser revisto pelo Poder Judiciário.

A disposição do art. 5.º, XXXV, da Constituição Federal tem por destinatário o legislador infraconstitucional, mas da interpretação do texto é possível constatar que este não veda que a própria Constituição imponha o exercício da função jurisdicional a outro órgão não-integrante do Poder Judiciário ou, mais claramente, estabeleça que um determinado tipo de questão não seja objeto de apreciação judicial, como é o caso.

Elucidando a questão, Jorge Ulisses Jacoby FERNANDES afirma:

*Os atos administrativos em geral não podem ser amplamente revistos pelo Poder Judiciário; as questões estritamente pertinentes ao binômio conveniência-oportunidade e ao mérito fogem ao exame judicial. O fundamento dessa lição consagrada pela doutrina, de forma uníssona, reside no respeito à competência e harmonia do Direito que impede ao juiz se substituir ao administrador.*⁴⁵

⁴⁴ 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, p. 71, abr./jun. 1998.

⁴⁵ FERNANDES, J. U. J., Limites..., op. cit., p. 88-89.

Prossegue

A melhor doutrina e jurisprudência dos Tribunais Superiores admite pacificamente que as decisões dos Tribunais de Contas, quando adotadas em decorrência da matéria que o Constituinte estabeleceu na competência de julgar, não podem ser revistas quanto ao mérito.

Por outro lado, citado por Luis Bernardo Dias COSTA, Carlos Roberto Siqueira Castro acredita ser intocável a possibilidade de revisão judicial das decisões considerando-se o disposto no art. 5.º, inciso XXXV, da Constituição Federal:

Não há duvidar que as decisões das Cortes de Contas em todo o País sujeitam-se, em linha de princípio, à judicial review, isto quando estiverem em questão direitos e garantias fundamentais. Assim, por exemplo, os processos de apuração de responsabilidade, em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas, para fins de aplicação das sanções legais, inclusive multa proporcional ao dano causado ao erário, hão de observar necessariamente o princípio do devido processo legal, do qual se irradiam os postulados do contraditório e da ampla defesa, sem esquecer a necessidade de motivação suficiente para o aperfeiçoamento da decisão cominatória da penalidade. Nessa, como em tantas outras situações de desvio de legalidade formal, caberá sempre a intervenção corregedora do Poder Judiciário conducente à prevenção ou reparação de lesão a direito individual.⁴⁶

⁴⁶ CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A atuação do Tribunal de Contas em face da separação de Poderes do Estado.** Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ano 18, n. 38, p. 46, out./dez. 1997.

E remata:

Contudo, no que concerne ao mérito propriamente dito de atos especializados de controle externo a cargo do TC, quando revestirem-se de natureza inequivocamente política, sou inclinado a pensar que a Corte de Contas está constitucionalmente investida de autonomia técnica e de prerrogativas privativas e insubrogáveis pelos demais Poderes do Estado.

Conforme pondera Luis Bernardo Dias COSTA, aos Tribunais de Contas, na aferição do embasamento legal dos atos de gestão financeira e patrimonial dos entes estatais analisados, constitui preliminar insuperável para a verificação da legalidade os procedimentos resultantes em despesa pública, podendo assim apreciar a constitucionalidade das leis, bem como atos do Poder Público, conforme entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal sob o número 347 – “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”. Fazem-no, contudo, sem caráter de conclusividade e sob a eventual censura do Poder Judiciário, no âmbito do controle judicial difuso da constitucionalidade das normas jurídicas⁴⁷.

Pondera Odete MEDAUAR, com base no art. 5.º, XXXV, da Constituição Federal que:

Nenhuma lesão de direito poderá ficar excluída da apreciação do Poder Judiciário; qualquer decisão do Tribunal de Contas, mesmo no tocante à apreciação de contas de administradores, pode ser submetida ao reexame do Poder Judiciário se o interessado considerar que seu direito sofreu lesão; ausente se encontra, nas decisões do Tribunal de Contas, o caráter de

⁴⁷ COSTA, *op. cit.*, p. 104.

*definitividade ou imutabilidade dos efeitos, inerente aos atos jurisdicionais.*⁴⁸

José CRETELLA JÚNIOR, por sua vez, entende que "a Corte de Contas não julga, não tem funções judicantes, não é órgão integrante do Poder Judiciário, pois todas as suas funções, sem exceção, são de natureza administrativa".⁴⁹

Função judicante, para o autor, seria a aplicação da lei ao caso concreto, em decorrência de situação contenciosa. Não é a aplicação da lei de ofício. No Poder Judiciário, centraliza-se toda a jurisdição, que não lhe pode ser retirada nem pela própria lei, uma vez que é outorgada por mandamento constitucional expresso.

Citando Hely Lopes Meirelles, José CRETELLA JÚNIOR asseverou que:

Não exercendo funções legislativas, nem judiciais, o Tribunal de Contas só pode ser classificado como órgão administrativo independente. 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. É por isso que a jurisdição do Tribunal de Contas é meramente administrativa, estando suas decisões sujeitas à correção pelo Poder Judiciário, quando lesivas de direito individual.

Continua a afirmar José CRETELLA JÚNIOR que

nenhuma das tarefas ou atividades do Tribunal de Contas configura atividade jurisdicional, pois, não se vê, no desempenho dessa Corte de Contas, nem autor, nem réu, nem propositura de ação, nem provocação para obter prestação jurisdicional, nem inércia inicial, nem existência

⁴⁸ MEDAUAR, O. Op. cit., p. 142-143

⁴⁹ CRETELLA JÚNIOR, J. Natureza..., op. cit., p. 183-189, abr./jun. 1987.

*de órgão integrante do Poder Judiciário, nem julgamento de crimes contra a Administração. Ao contrário, as atividades do Tribunal de Contas, tipicamente administrativas, são a apreciação da legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, para fins de registro, a apreciação da legalidade das reformas e pensões, a apreciação das contas do Chefe do Executivo, etc.*⁵⁰

3.3 Jurisdição de natureza administrativa;

O princípio da unidade de jurisdição sofre abrandamento pela própria Constituição, que admite a competência privativa das Cortes de Contas para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Essa competência privativa diz respeito ao mérito do julgamento, fato que deve admitir a verificação do acatamento do princípio constitucional do devido processo legal, que consiste no exame extrínseco dos atos decisórios das Cortes de Contas, como, por exemplo, da competência para julgamento, da forma definida em lei, da observância do princípio da ampla defesa e contraditório, nos termos da lei específica destas Cortes.

As deliberações do Tribunal de Contas consistem em juízos acerca da exatidão das contas e de atos submetidos a seu exame. Elas fazem coisa julgada administrativa, o que impede sua revisão e torna seu cumprimento obrigatório nessa esfera, e não podem ser questionadas senão por mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal.

Quanto ao tema, JACOBY FERNANDES, citando o Ministro Athos Gusmão Carneiro assevera que:

as atribuições do Tribunal de Contas são de natureza administrativa. Entretanto, quando 'julga' as contas dos 'administradores e demais responsáveis por bens e

⁵⁰ CRETELLA JÚNIOR, Natureza..., op. cit., p. 195-196

valores públicos' tal julgamento impõe-se ao Poder Judiciário no que concerne ao aspecto contábil, sobre a regularidade da própria conta; o julgado do Tribunal de Contas constitui prejudicial no juízo penal, como apuração da qual o Juiz não se pode afastar, de elemento de fato necessário à tipicidade do crime.⁵¹

A doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceram o Tribunal de Contas da União como o juiz natural das matérias inseridas em sua competência. Têm entendido os doutrinadores da área e a jurisprudência que as deliberações da Corte de Contas restringem parcialmente a atuação do Judiciário, podendo estes somente examinar erros de procedimento, sem possibilidade de manifestação sobre eventual erro de julgamento.

Segundo Eduardo Lobo Botelho Gualazzi, citado por COSTA, as decisões do Tribunal de Contas, por não serem cientificamente emanadas de jurisdição constitucional de contas, mas serem apenas verificação administrativa de execução financeiro-orçamentária não admitem revisão exclusivamente no tocante às competências constitucionais e legais, privativas, do Tribunal de Contas. Para ele, as decisões dos Tribunais de Contas no Brasil, por não se revestirem de natureza judicial, vez que são órgãos independentes, não produzem coisa julgada, nem formal, nem material: produzem, no máximo, a coisa julgada administrativa.⁵² Os Tribunais de Contas, sob esta ótica, pronunciam um veredito, mas não exercem a jurisdição.

Assim, não se pode dizer que as funções do Tribunal de Contas sejam de natureza jurisdicional, com o mesmo caráter judicial de definitividade tradicional dos tribunais daquele Poder, expressando coisa julgada, na medida em que as suas decisões são passíveis de revisão pelo Poder Judiciário. Portanto, mesmo quando a Corte de Contas procede ao julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos, exercendo uma competência constitucional própria, exclusiva e indelegável, ainda assim, não há como negar

⁵¹ FERNANDES, J. U. J., **Tribunais...**, op. cit., p. 468.

⁵² COSTA, L. B. D. Op. cit., p. 107.

a natureza administrativa de suas funções.

Em conclusão, pode-se afirmar que sua jurisdição é de caráter administrativo, mas com a qualificação do poder jurisdicional administrativo o qual deriva de competência constitucional expressamente estabelecida, com a delimitação do poder de conhecer e julgar as contas prestadas pelos administradores públicos. Entretanto, tratando-se de jurisdição administrativa, não possuem o caráter de definitividade, por isso, sujeitam-se ao reexame do Judiciário.

3.4 Controle e revisão de seus atos;

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a decisão do Tribunal de Contas é final no âmbito administrativo, não cabendo nem mesmo apreciação posterior pelo Congresso Nacional. A coisa julgada administrativa significa apenas que a decisão não pode mais ser objeto de qualquer recurso perante a própria Administração Pública. Desse modo, somente o Poder Judiciário poderá rever a decisão, com base no art. 5.º, XXXV, da Constituição Federal.

Afirma a autora que a decisão do Tribunal de Contas não se iguala à decisão jurisdicional porque está também sujeita ao controle pelo Poder Judiciário, mas também não se identifica com a função puramente administrativa. Esta decisão se coloca 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.

Para Maria Sylvia Zanella DI PIETRO⁵³:

A decisão do Tribunal de Contas faz coisa julgada, não só no sentido assinalado para a coisa julgada administrativa (preclusão da via administrativa, por não cabimento de qualquer recurso), mas também e principalmente no sentido de que ela deve ser necessariamente acatada pelo órgão administrativo controlado, sob pena de

⁵³ DI PIETRO, M. S. Z. Op. cit., p. 31-36

responsabilidade, com a única ressalva para a possibilidade de impugnação pela via judicial.

Complementando este raciocínio, Eduardo Carone COSTA JÚNIOR assevera que:

A revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas somente se dará quando estiverem elas contaminadas pelo abuso de poder, em qualquer de suas espécies, excesso de poder ou manifesta ilegalidade. A decisão do Tribunal de Contas, portanto, somente deixará de prevalecer quando o procedimento violar a inafastável garantia do devido processo legal ou a decisão contiver manifesta ilegalidade.

E conclui:

Todavia, os julgados do Tribunal de Contas, ainda que se entenda que fazem coisa julgada administrativa, o que é essencialmente correto, não ficam excluídos da apreciação do Poder Judiciário, por força do inciso XXXV do art. 5.º da Lei Maior. Mas, esta apreciação do Judiciário, caso haja, restringir-se-á ao exame da sua legalidade.⁵⁴

Seguindo esta linha, Luis Bernardo Dias COSTA afirma que a revisão só é possível se não houve decisão do Tribunal de Contas sobre o ato. Após a prolação desta, só será válida a revisão com a concordância do Tribunal de Contas. É o que edita o verbete n.º 6 da Súmula da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: *"A revogação ou anulação pelo Poder Executivo, de ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes da apreciação pelo*

⁵⁴ COSTA JUNIOR, Eduardo Carone. **As funções jurisdicional e opinativa do Tribunal de Contas** Revista do TCE/MG, Belo Horizonte, v. 39, n. 2, p.84, abr./jun. 2001.

Tribunal".⁵⁵

Nesta esteira, destaca-se o exposto por Nelson HUNGRIA⁵⁶: "*O ato complexo, de que participou, sucessivamente, o Poder Executivo e o Tribunal de Contas, não pode ser anulado pela administração, sem a concordância do Tribunal*".

O princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional a qualquer lesão de direito versa que, se o ato de governo acarretar lesão a direito, poderá ser impugnado perante o Judiciário. Nesse sentido manifestam-se os doutrinadores Seabra Fagundes, Cretella Júnior, Ada Pellegrini Grinover e Araújo Cintra.

O próprio Seabra FAGUNDES⁵⁷ já afirmava que o motivo do ato administrativo faz parte de sua configuração legal e a verificação dele está incluída na análise da legalidade. Firmou-se orientação no sentido da plena possibilidade de exame de fatos e provas, como bem ponderou Victor Nunes LEAL⁵⁸,

apurar se realmente ocorreu um fato, sem o qual o ato não poderia ser praticado, não equivale a dizer se aquele motivo era razoável ou não, mas apenas se era verdadeiro. Se era falso o motivo, isto é, se o fato real pressuposto por lei não ocorreu, o ato não pode subsistir, é ilegal, porque baseado em falsa causa.

Ao Poder Judiciário é vedado apreciar, no exercício do controle jurisdicional, o mérito dos atos administrativos. Cabe-lhe examiná-los, tão-somente, sob o prisma da legalidade. Este é o limite do controle, quanto à extensão.

Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO assim define o mérito administrativo⁵⁹:

⁵⁵ COSTA, L. B. D. Op. cit., p. 109.

⁵⁶ HUNGRIA, Nelson. *Apud.* LUSTOSA NETO, op. cit., p. 23.

⁵⁷ FAGUNDES, Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 129, nota 127.

⁵⁸ LEAL, Victor Nunes. *Apud.* MEDAUAR, **Controle da administração pública**, op. cit., p. 177

⁵⁹ MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 38.

Mérito é o campo de liberdade suposto na lei que, efetivamente, venha a remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, se decida entre duas ou mais soluções admissível perante ele, tendo em vista o exato atendimento da finalidade legal, dada a impossibilidade de ser objetivamente reconhecida qual delas seria a única adequada.

O mérito está no sentido político do ato administrativo, ou seja, é o sentido dele em função das normas da boa administração, e compreende os aspectos atinentes ao acerto, à justiça, utilidade, equidade, razoabilidade, moralidade etc. de cada procedimento administrativo. Os critérios de apreciação desse são formulados pelo administrador, no entanto, é indissociável a conjugação dos princípios, valores e regras do direito, sob pena de se conformar um ato arbitrário.

Oswaldo Rodrigues de SOUZA afirma que:

*com base, todavia, no princípio da revisibilidade do ato administrativo, sumulado pelo Supremo Tribunal Federal de n.º 377, na hipótese de vício de legalidade ou erro (de fato), nada impede que o Tribunal de Contas, sponte própria, altere decisão que tenha prolatado, visto que, neste caso, a decisão não gera direito subjetivo.*⁶⁰

Bilac Pinto, citado por COSTA, quando Ministro do Supremo Tribunal Federal, relator do RE n.º 74.666-GB, ao considerar inatacável ato de anulação de aposentadoria, disse o porquê no seu voto: "tendo em vista que as decisões do Tribunal de Contas são obrigatórias para os órgãos da Administração".⁶¹

Assim, conclui-se que a revisão pelo Poder Judiciário de qualquer das

⁶⁰ SOUZA, Oswaldo Rodrigues de. **A força das decisões do Tribunal de Contas**. Brasília: Brasília: Jurídica, 1998, p. 22

⁶¹ PINTO, Bilac. *Apud*. COSTA, L. B. D., op. cit., pg 111.

decisões dos Tribunais de Contas somente poderá se dar quando estiverem elas contaminadas pelo abuso de poder, não importando as espécies, excesso de poder ou manifesta ilegalidade, ou também quando não se permitir ao fiscalizado o exercício dos direitos fundamentais constitucionais ao contraditório e à ampla defesa.

4. O PROCESSO DE JULGAMENTO DAS CONTAS DO CHEFE DO EXECUTIVO

Estabelece o art. 71, inciso I, da Carta Constitucional, que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional, mediante o *auxílio* do Tribunal de Contas da União, cuja competência constitucional delega a tarefa de *apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio.*

Este preceito constitucional está diretamente relacionado com o comando inserido no inciso IX, do art. 49 do Texto Constitucional Federativo, que atribuiu competência ao Congresso Nacional para *julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de Governo.*

É, como já visto anteriormente, modelo federativo imposto aos demais entes políticos pela dicção do art. 75 da Constituição Federal. Como não poderia deixar de ser, tal modelo é de observância obrigatória aos demais entes federados, como bem ressaltado pelo Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades que foi instado a se manifestar sobre a questão, a exemplo do seguinte julgado:

O regramento dos Tribunais de Contas estaduais, a partir da Constituição de 1.988 - inobstante a existência de domínio residual para sua autônoma formulação - é matéria de cujo relevo decorre da nova fisionomia assumida pela Federação brasileira e, também, do necessário confronto dessa mesma realidade jurídico-institucional com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, construída ao longo do regime constitucional precedente, proclamava a inteira submissão dos Estados-membros, no delineamento do seu sistema de controle externo, ao modelo jurídico plasmado na Carta da República⁶².

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *ADIN n. 215/PB*, RT n. 132, pag. 1.034, *Apud*, GOULART, Celestino; GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. **O Ministério Público Especial e seus princípios**

Além da obrigatoriedade deste modelo pelos Estados e pelos Municípios no citado art. 75, quando a Carta Magna tratou da fiscalização dos Municípios, novamente reafirmou este princípio, ao prever no § 1º, do art. 31, que o *controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver*. Já em seu § 2º, afirma que o parecer prévio emitido pela Corte de Contas competente *só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal*.

Deste processo administrativo-constitucional, incluído como espécie do gênero dos instrumentos de controle externo da Administração Pública, participam o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, este no aspecto técnico, assessorando e instruindo o procedimento para a formação de juízo *político* pelo titular - neste aspecto - do controle externo.

Nas palavras de GUERRA:

Como sabido, o Parlamento é formado pelos representantes eleitos pelo povo. Sucede que esses mandatários são ecléticos, não possuindo, em sua maioria, conhecimentos técnicos que possibilitem a análise das contas públicas. Aí entra a competência atribuída ao Tribunal de Contas: colaborar com os representantes do povo, ao oferecer opinião fundamentada e especializada acerca das contas globais apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo.⁶³

Os membros dos Tribunais de Contas examinarão as contas encaminhadas pelo Executivo, em todas as suas esferas de atuação e entidades, cada qual - Legislativo e Corte de Contas - com sua competência devidamente estabelecida pela Carta Constitucional. Esta competência, por

fundamentais. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/principios_fundamentais.pdf>. Acesso em: 15 de agosto de 2010.

⁶³ GUERRA, E. M. Op. cit. P. 172.

óbvio, não exclui e nem afasta as demais competências constitucionais daquele Poder e do Tribunal de Contas.

No parecer prévio emitido, as Cortes de Contas opinarão, após manifestação dos órgãos instrutivos, pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas. Caso da análise enseje uma opinião pela regularidade com ressalvas ou irregularidade, no parecer constarão detalhadamente os motivos para tal deliberação.

Para Luciano Amaro, a apreciação das contas do executivo é atividade tipicamente administrativa de auxílio ao Poder Legislativo. Porém, trata-se de um procedimento administrativo de natureza especial, não se confundindo com o procedimento administrativo comum ou ordinário ou mesmo com ato administrativo complexo. Os atos emanados por cada esfera no curso deste procedimento têm existência autônoma, mas não absoluta, uma vez que a decisão do Tribunal de Contas pode ser ratificado ou contraposto pelo Parlamento, exigindo-se para tanto a devida e completa motivação e *quórum* qualificado.

Como dito, não se trata de um processo administrativo comum, tampouco de ato complexo, mas sim de um procedimento de natureza especial. Observemos estas distinções conforme leciona o prof. Bandeira de MELLO⁶⁴:

Não se há de confundir o procedimento administrativo com os chamados 'atos complexos'. Nestes, 'vontades' provenientes de órgãos diferentes consorciam-se num ato único. Para dizê-lo com rigor técnico: há manifestações provindas de órgãos distintos que se fundem em uma só expressão, em um só ato, porquanto as 'vontades' não cumprem funções distintas, tipificadas por objetivos particulares de cada qual; ou seja: nenhuma delas possui de per si, identidade funcional, autônoma na composição do ato.

⁶⁴ MELLO, C. A. B. de. Op. cit. p. 10-11.

Já no procedimento, embora seus vários atos muitas vezes não tenham relevância autônoma absoluta, na medida em que cumprem funções preparatórias, autorizativas ou executivas, miram, entretanto, um fim distinto daquele da ou das declarações principais de vontade e, à vista disso, devem ser delas ou dela distinguidas.

No processo de julgamento das contas globais do Chefe do Executivo, o parecer prévio do Tribunal de Contas, dependendo da esfera de governo envolvida, tem existência autônoma, ainda que nem sempre absoluta, em relação ao ato final do julgamento emanado do Legislativo. Comprova a assertiva a possibilidade de sua insubsistência em caso de deliberação contrária do Parlamento Municipal.

Com efeito, não obstante o ato final pertencer à exclusiva competência do Legislativo, o parecer prévio do Tribunal de Contas, cumpre função preparatória, devendo, na visão de Luciano AMARO⁶⁵, ser o processo administrativo de julgamento de contas do Chefe do Executivo enquadrado na espécie que o publicista italiano Mário Bracci⁶⁶, citado por Celso Antonio Bandeira de MELLO, intitula “procedimento expressivo de manifestação complexa”, entendido como tal a “... sucessão de atos distintos provenientes de órgãos distintos para chegar-se ao ato final...”

Conforme exposto na introdução desta monografia, no processo de julgamento de contas do Chefe do Executivo, na letra do art. 71, I, da CF/88, é incumbência do Tribunal de Contas apreciar a documentação apresentada, para após isso emitir um parecer prévio sobre elas, que deverá ser enviado ao legislativo municipal. Com base neste parecer, o legislativo deverá julgar as contas do Chefe do Executivo. Entretanto, esse documento expedido pelos Tribunais de Contas se mostra *sui generis*, isto é, dotado de uma existência única, uma vez que este “parecer” não se molda de acordo com o conceito

⁶⁵ FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública: elementos para compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

⁶⁶ BRACCI, Mario, *apud*, MELLO, C. A. B. de. Op. cit. p. 11.

exarado pela doutrina, muito menos encontra parâmetro com qualquer outro documento oficial conhecido.

Desse modo, feitas as considerações iniciais, passemos a analisar este “parecer” adjetivado de prévio do Tribunal de Contas sob o enfoque da doutrina de Direito Administrativo, expondo o que é para ela um parecer, para após discutirmos seu poder vinculante frente às atribuições de julgamento das contas do Poder Executivo pela casa legislativa local.

5. O PARECER

Até este momento de exposição deste texto foi dada relevância à natureza dos Tribunais de Contas, sua localização no ordenamento jurídico e a natureza do procedimento de apreciação das contas dos Chefes dos Poderes Executivos. Para seguirmos esta ordem de idéias, passaremos a abordar, de maneira mais específica, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, mencionado na CF/88 quando do julgamento das contas do Executivo. Valer-nos-emos, para tanto, do entendimento doutrinário vigente e de renome no Direito Administrativo. Entendendo o que é um parecer no direito administrativo poderemos ingressar na discussão acerca do poder vinculante que, excepcionalmente, o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas dos Estados recebe na apreciação das contas do Chefe do Executivo municipal.

Explicamos de modo mais minudente a significação deste poder vinculante. No âmbito municipal, as contas do Chefe do Executivo são apreciadas inicialmente pelos Tribunais de Contas dos Estados, para após serem encaminhadas, juntamente com o parecer prévio lá emitido, à Câmara Municipal para o julgamento dos vereadores. Assim, dispõe a Constituição que 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 (art. 31, § 2º).

Deste modo, o parecer emitido pelo órgão competente sobre as contas do Prefeito vincula, num primeiro momento, a Câmara Municipal, que só poderá rejeitá-lo por decisão de dois terços de seus membros. Esta regra é especial, pois outorga ao parecer emitido sobre as contas do Chefe do Executivo força distinta daquela de que se revestem os pareceres emitidos acerca das contas do Governador e do Presidente da República pelas respectivas Cortes de Contas, que são considerados pela doutrina como meramente opinativos.

5.1 O ato administrativo quanto à natureza – o parecer na doutrina

Doutrinariamente, vários autores brasileiros da seara do Direito Administrativo abordam o conceito de parecer ao estudarem a natureza e a forma dos atos administrativos.

Segundo Hely Lopes MEIRELLES:

Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. O parecer, embora contenha um enunciado opinativo, pode ser de existência obrigatória no procedimento administrativo e dar ensejo à nulidade do ato final se não constar do processo respectivo, como ocorre, p.ex., nos casos em que a lei exige a prévia audiência. Nesta hipótese, a presença do parecer é necessária, embora seu conteúdo não seja vinculante para a Administração, salvo se a legitimidade do ato final, caso em que o parecer se torna impositivo para a Administração.⁶⁷

Pela classificação dos atos administrativos em função da natureza da atividade, o prof. Celso Antonio Bandeira de MELLO qualifica o parecer como exemplo de “ato de administração consultiva”, ou seja, aqueles “que visam a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”.⁶⁸

⁶⁷ MEIRELLES, H. L. Op. cit. p. 176.

⁶⁸ MELLO, C. A. B. de. Op. cit. p. 393.

Mais a frente, define o parecer como “a *manifestação opinativa de um órgão consultivo expendendo sua apreciação técnica sobre o que lhe é submetido*”⁶⁹.

Dentre as espécies de pareceres, destaca-se o de caráter normativo que, ao ser aprovado pela autoridade competente, é convertido em norma de procedimento interno, tornando-se impositivo e vinculante para todos os órgãos hierarquizados à autoridade que o aprovou.⁷⁰

Para Maria Sylvia Zanella DI PIETRO,

Os pareceres têm natureza jurídica de atos administrativos de conhecimento, juízo ou valor, pelos quais os órgãos consultivos da Administração emitem opinião sobre assuntos técnicos ou jurídicos de sua competência. Podem ser facultativos, quando é discricionária a solicitação; obrigatórios, quando a lei o exija como pressuposto para a prática de um ato final; ou vinculantes quando a Administração é obrigada a solicitá-lo e a acatar a sua conclusão.⁷¹

Já Marçal JUSTEN FILHO, quando leciona sobre a natureza dos atos administrativos, classifica os pareceres como atos consultivos, que “são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres. Os atos consultivos devem ser diferenciados em vista da obrigatoriedade ou facultatividade da consulta”.⁷²

Embora os pareceres sejam, em regra, peças opinativas, o artigo 50 da Lei 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal) estabelece que os atos administrativos que discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais deverão ser obrigatoriamente motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos da decisão discrepante. O parágrafo único desse artigo

⁶⁹ MELLO, C. A. B. de. Op. cit. p. 411.

⁷⁰ MELLO, C. A. B. de. Op. cit. p. 176.

⁷¹ DI PIETRO, M. S. Z. *Apud*. FERRAZ, L. de A., p. cit., p. 152.

⁷² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 308.

estabelece ainda que essa motivação pode consistir em simples declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Para concluir a idéia de documento de caráter opinativo, bem explica o professor Diógenes Gasparini que, pensando nas garantias constitucionais de contraditório e ampla defesa, expõe que:

O parecer não pode ser atacado por recursos administrativo ou judicial, pois não se dispõe a declarar, a certificar, criar, alterar, transferir ou extinguir direitos e obrigações. Com efeito, decidiu o então TFR que “Descabe mandado de segurança quando não há ato administrativo do qual emane suposta coação ou ilegalidade. Parecer, por não ter força vinculante, dado seu caráter meramente opinativo, não é ato administrativo decisório.”⁷³

De posse dessas informações, ressaltamos a importância do tema em reintroduzir a discussão acerca da natureza jurídica do parecer prévio da lavra do Tribunal de Contas no intuito de verificar se o mesmo se amolda aos tipos de pareceres “tradicionais” do Direito Administrativo ou se possui características próprias, particulares, que o distingue dos demais e lhe exige tratamento de instituto jurídico autônomo.

5.2 O poder vinculante

Começamos analisando um trecho do Mandado de Segurança nº 24.631/DF, cujo relator foi o Min. Joaquim Barbosa, publicado no Diário de Justiça de 31/01/2008⁷⁴:

⁷³ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, pg. 257.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 24.631/DF, Min. Joaquim Barbosa**. A Constituição e o Supremo. Diário de Justiça de 31/01/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201288>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2010.

Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico:

*(i) quando a consulta é **facultativa**, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo;*

*(ii) quando a consulta é **obrigatória**, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer;*

*(iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer **vinculante**, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. (grifo nosso).*

Conforme o julgado, o entendimento do STF distingue três espécies de parecer. O primeiro deles é o parecer facultativo, que abrange a imensa maioria dos casos da rotina administrativa. Em regra, o administrador não está obrigado a pedir a opinião da sua consultoria jurídica a todo o momento que atua. E se o fizer, não está vinculado a essa opinião para decidir como proceder. Nestes casos, é certo que o órgão parecerista não divide qualquer responsabilidade com o administrador, ainda que sua opinião tenha sido acatada. Prevalece aqui o dogma de que o ato administrativo não é o parecer, mas sim a sua aprovação.

O parecer obrigatório, por sua vez, é aquele que a lei exige sua presença no cerne do procedimento administrativo. As minutas de editais de licitação, por exemplo, devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. É um exemplo típico de parecer obrigatório. Aqui, a posição do STF é clara no sentido de que o administrador

tem liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria jurídica. Não poderá, porém, modificar o ato na forma em que foi submetido à análise jurídica, exceto se pedir novo parecer. Destarte, é razoável sustentar que o parecerista não divide a responsabilidade do ato com o administrador.

Finalmente, destaca-se o **parecer vinculante**. Nesta situação, o parecerista assume feições de administrador público, uma vez que sua opinião deve ser necessariamente seguida pelo administrador que emitirá a decisão. Entretanto, abalizada doutrina assevera não haver, no ordenamento jurídico brasileiro, qualquer hipótese de parecer vinculante. Ao menos em tese, não se olvida que, em parecer vinculante, o servidor público será responsabilizado se o seu parecer, adotado obrigatoriamente pelo administrador, causar danos ao erário.

Conforme sabemos, a Constituição Federal, ao delinear os contornos do controle externo nacional, estabeleceu em seu art. 71 que as contas do Presidente da República seriam "apreciadas", mediante elaboração de parecer prévio no prazo de sessenta dias a contar do seu recebimento, pelo Tribunal de Contas da União (inciso I), na qualidade de auxiliar do Poder Legislativo, sendo este último o detentor legítimo da competência para tal julgamento.

Sabemos também que a própria Constituição, no seu art. 75, valendo-se do princípio da simetria, traça o paralelo sobre como devem ser formatados os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabelecendo que as normas aplicáveis ao Tribunal de Contas da União se aplicam também a estes, no que couber, quanto à organização, à composição e fiscalização.

Assim, a Constituição Federal, no seu art. 31, caput e parágrafos, repete o disposto no art. 75, afirmando que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Tribunal de Contas do Município.

Interessa-nos mais especificamente o conteúdo do § 2º deste artigo, o qual afirma, *in verbis*: “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”.

Neste passo, parece que o constituinte proveu com novas forças o parecer prévio emitido após análise das contas do Chefe do Executivo Municipal. Diferentemente do parecer prévio oriundo da apreciação das contas do Presidente da República pelo Tribunal de Contas da União e do parecer prévio após apreciação das contas do Governador, dá a entender que o parecer prévio emitido em virtude das contas do Prefeito foi dotado de um caráter vinculante ao julgamento destas contas pelo Legislativo Municipal, visto que este parecer prévio só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos seus membros. Entretanto, esta posição não é consolidada na doutrina.

Lembra Evandro Martins GUERRA que entendem alguns doutrinadores que a peça técnica lavrada pelos Tribunais de Contas não pode ser considerada como simples parecer, mas, sim, trata-se de princípio de julgamento, posto que deixará de prevalecer tão-só por maioria qualificada de dois terços. Além disso, o autor critica que esta regra ao parecer prévio às contas do prefeito é citada por alguns como anomalia à pretendida autonomia político-administrativa destinada aos Municípios brasileiros, tendo o constituinte originário de 1988 determinado um tratamento diferenciado a um dos entes federativos sem haver fundamentação lógica.⁷⁵

Observemos o que Afonso Gomes AGUIAR entende pelas expressões constitucionalmente utilizadas, *in verbis*:

Da apreciação resulta uma opinião provisória que pode, ou não, ser mantida pelo Legislativo, enquanto do julgamento nasce um juízo de valor definitivo, imodificável por outro órgão do Poder Público. Na apreciação para fins de parecer prévio, o Tribunal de Contas atua como auxiliar do Parlamento; no julgamento, age calcado em competência própria e intransferível.⁷⁶

Vemos que, segundo este autor, a peça emitida pelos Tribunais de Contas não vincula o Poder Legislativo, mas apenas o orienta tecnicamente,

⁷⁵ GUERRA, E. M. Op. cit. p. 173.

⁷⁶ AGUIAR, Afonso Gomes. **O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional**. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 1999, p. 40

nunca se afastando a possibilidade de seu não acatamento por ocasião do julgamento político, observado o *quórum* privilegiado exigido.

Diferentemente, quando prolata o "julgamento", a corte de Contas atua munida de competência própria, desvinculada de qualquer outro órgão ou Poder, numa jurisdição especial de contas, exarando decisões de cunho definitivo, contra as quais só há recurso para a própria Corte, estando limitada até mesmo sua submissão ao crivo do Poder Judiciário, que não verifica mérito, conforme já apresentado, mas apenas a regularidade de seu processamento.

Assim, podemos afirmar que existem duas modalidades de parecer prévio emitidos pelos Tribunais de Contas. Se as contas apreciadas são do Presidente da República ou dos Governadores dos Estados, o parecer prévio será obrigatório, mas possuindo caráter apenas opinativo, seguindo a linha dos pareceres considerados pela doutrina, como por exemplo, o que foi exposto por José Afonso DA SILVA: *“A prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas, como órgão técnico é uma decisão administrativa, não jurisdicional. O Parecer prévio é conclusivo, mas não é decisivo”*.

Por sua vez, se o parecer prévio foi emitido em virtude da apreciação de contas oriundas do Poder Executivo Municipal, este terá poder vinculante, pois ele, como o próprio nome indica, vincula a autoridade “julgadora”, que, no caso, limitar-se-á a formalizar a posição expressa no parecer. Como o ato que efetivamente decidiu o mérito do processo foi o parecer vinculante e não a “decisão” da autoridade, entende-se que essa espécie de parecer atinge o próprio Administrador Público, excepcionando a característica básica dos atos enunciativos, uma vez que, por si só, produz efeitos jurídicos.

5.3 Classificações possíveis para o parecer prévio

Conforme exposto, é possível constatar que o pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas possuem natureza dual, dependendo da ocasião na qual eles são exarados. O Tribunal de Contas da União, ao apreciar as contas do Presidente da República, e os Tribunais de Contas dos estados, ao apreciar as contas do Governo local, está a se falar em uma peça processual (o processo de julgamento das contas) de caráter técnico, mas

opinativo. Porém, quando se trata de parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas após apreciação de contas do Executivo Municipal, este apresenta poder vinculante, podendo o Legislativo Municipal rejeitá-lo com dois terços de seus membros.

Seguindo a classificação anteriormente apresentada de Marçal JUSTEN FILHO quanto à natureza do ato administrativo, o parecer prévio relativo às contas do Presidente da República ou dos Governadores dos Estados, nos termos esposados anteriormente, apresenta natureza de ato consultivo. Já o parecer prévio relativo às contas do Prefeito Municipal pode ser classificado como um ato decisório, que segundo JUSTEN FILHO, são “aqueles que impõem uma solução determinada como a escolhida pela Administração Pública, usualmente traduzindo o reconhecimento ou a constituição de um direito ou dever”.⁷⁷

Estes atos consultivos decisórios podem possuir dois efeitos: os declaratórios, que são “aqueles que meramente constataam a existência ou inexistência de eventos necessários à produção de um efeito jurídico, motivo pelo qual seus efeitos retroagem à data da ocorrência do referido evento”, e os constitutivos, que são “aqueles necessários à produção de certo efeito jurídico (que pode ser, inclusive, a modificação ou extinção de um direito), gerando efeitos a partir do instante em que produzidos”.

Se aprecia as contas do Governo Federal ou Estadual, o Tribunal de Contas atua com um viés meramente opinativo, visando colaborar com os representantes do Poder Legislativo, fornecendo-lhes subsídios técnicos para que se faça um melhor julgamento das contas. Porém, se aprecia as contas do executivo municipal, está o Tribunal de Contas não apenas formulando um documento técnico com ânimo opinativo, mas já está fornecendo para o Legislativo o caminho a ser trilhado no julgamento, ganhando do texto constitucional ares decisórios, vez que a sua não aceitação pelos edis ocorrerá apenas com a rejeição por dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Corroborando com essa idéia temos as palavras de Helio Saul de MILESKI:

⁷⁷ JUSTEN FILHO, M. Op. cit. p. 309.

Enquanto nos âmbitos federal e estadual o parecer prévio do Tribunal de Contas possui um caráter puramente técnico-opinativo, no âmbito municipal ele se altera para um conteúdo de efeito decisório e quase vinculativo para o Poder Legislativo. Para os Municípios, ao contrário do fixado para o Presidente da República e Governadores, a Constituição determina que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, o que significa dizer que o parecer prévio do Tribunal de Contas é quase vinculativo. Primeiro, o parecer assume a condição de julgamento, nascendo com força de decisão. Segundo, é de difícil afastamento a sua prevalência em virtude da exigência de votação especialíssima – 2/3 dos membros da Câmara Municipal, e não 2/3 dos presentes à sessão de julgamento.⁷⁸

Este também é o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo, exarado na Apelação Cível nº 990.10.060138-5:

Criou-se, assim, para as contas municipais, um sistema misto em que o parecer prévio do Tribunal de Contas ou do órgão equivalente é vinculante para a Câmara dos Vereadores até que a votação contra esse mesmo parecer atinja dois terços de seus membros, passando, daí por diante, a ser meramente opinativo e rejeitável pela maioria qualificada do Plenário. Portanto, o parecer do Tribunal ou órgão de contas vale como decisão enquanto a Câmara não o substituir por seu julgamento qualificado pelo quórum constitucional.

⁷⁸ MILESKI, H. S. de. Op. cit., p. 273.

Antonio Carlos Doorgal de ANDRADA, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, entende que a terminologia *parecer prévio*, utilizada para a manifestação dos Tribunais de Contas, “é tecnicamente incorreta devida sua singularidade do processo de julgamento das contas globais do Chefe do Executivo Municipal - assentada na forma como se desenvolvem os atos que culminam com a emissão do parecer prévio e posterior decisão final do Parlamento – quer significar que o parecer prévio emitido representa muito mais que um mero instrumento técnico-opinativo que se presta unicamente a subsidiar o julgamento político por parte do Poder Legislativo”.⁷⁹

Por isso, entende o Conselheiro que não há sentido em buscar classificar o parecer prévio dos Tribunais de Contas em função de qualquer dos diversos critérios tradicionais existentes no Direito Administrativo. Na verdade, como já salientado, este possui características próprias e singulares que o afastam destes modelos. Nesse viés, a evolução de paradigma sobre a questão partiu de um novo olhar que alguns estudiosos passaram a lançar.

Nessa direção é o entendimento de Luciano FERRAZ,

aos Legislativos, no momento de finalizar o processo de julgamento das contas globais do Executivo, não é dado simplesmente ignorar o parecer prévio, omitindo-se de julgá-lo ou desprezar seu conteúdo sem expressar, motivada e tecnicamente, as razões pelas quais o fazem. Em qualquer destas duas hipóteses, a conduta do Parlamento será ilícita. Na prática, não se deve olvidar que os Parlamentos são órgãos políticos por excelência, que não raro se apegam às paixões partidárias para apreciar os fatos colocados a seu crivo. É a partir desta constatação que emerge a importância do Tribunal de Contas ao emitir seu parecer sobre as contas do Chefe do Executivo, objetivando, com a isenção e a imparcialidade

⁷⁹ ANDRADA, Antonio Carlos Doorgal de. **A Natureza Jurídica do parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas estaduais e admissibilidade de recurso.** Disponível em: <http://www.antonioandradacarlos.com.br/adm_v3/UPLOAD/image/File/A%20Natureza%20Juridica%20do%20parecer%20prvio.pdf>. Acesso em: 11 de julho de 2009

*típicas destes órgãos colegiados, dar ao indivíduo (prestador) e à sociedade a garantia da escorreita interpretação da Constituição e da Lei.*⁸⁰

O parecer prévio, independentemente se exarado sobre as contas do Presidente da República, dos Governadores ou dos Prefeitos Municipais, conforme sabiamente leciona o prof. Evandro Martins GUERRA, “é uma peça técnica, instrumento de apreciação das contas que dará suporte para o julgamento delas pelo Poder Executivo”.⁸¹

Este parecer elaborado pelas Cortes de Contas ao apreciar as contas do Poder Executivo foi expressamente exigido pelo constituinte, sendo fundamental para o julgamento destas pelo Poder Legislativo, ainda que em determinados casos não tenha o condão de vincular a decisão dos mandatários do povo.

Assim, não resta dúvida que a competência atribuída às Cortes de Contas para emissão do parecer prévio das contas apresentadas pelo Poder Executivo Federal ou Estadual é meramente opinativa, quando recomenda a desaprovação ou aprovação das respectivas contas. A palavra final nestes casos pertence ao Poder Legislativo competente. Por sua vez, ao apreciar as contas do Chefe do Executivo Municipal, o Tribunal de Contas deve emitir um parecer prévio com poderes vinculantes ao julgamento destas pelo Legislativo, podendo o parecer ser rejeitado apenas pela difícil hipótese em virtude da exigência de votação de dois terços dos membros da Câmara Municipal, e não dois terços dos presentes à sessão de julgamento.

Nesta esteira, Luis Alberto Dias COSTA, ao abordar o assunto, registrou com propriedade que o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas quando da análise das contas do Prefeito Municipal trata-se de “ato fundamentado que não poderá ser modificado pelo Legislativo, mas apenas considerado ou não por ocasião do julgamento parlamentar dessas contas,

⁸⁰ FERRAZ, L. Op. cit. p. 154.

⁸¹ GUERRA, E. M. Op. cit. p. 172.

tratando-se, portanto, de uma cooperação de natureza mista, ou seja, parte técnica, outra parte política”.⁸²

Não se está deste modo violando o princípio da separação dos Poderes, vez que o julgamento político continua de titularidade do Poder Legislativo. Todavia, ao Tribunal de Contas coube, pelo texto constitucional, orientar tecnicamente este julgamento, dando a entender que o legislador constituinte buscou evitar com este poder vinculante do parecer prévio às contas municipais que o julgamento político por parte do Legislativo sofra ingerências do Prefeito. Se assim não o fosse, em Municípios com um pequeno número de edis, bastaria que o Chefe do Poder Executivo possuísse maioria na Câmara para que suas contas fossem aprovadas, ainda que o Tribunal de Contas tenha emitido parecer em sentido diverso.

⁸² COSTA, L. A. D. Op. cit. p. 86.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de um controle efetivo sobre os administradores de bens e recursos públicos, nos Estados Democráticos de Direito, com o objetivo de salvaguardar os interesses da coletividade, levou os estudiosos e entusiastas da matéria a idealizarem e construírem dois modelos de controle, levando-se em consideração a posição do controlador, aos quais foram nominados controle interno àquele presente no cerne da Administração, e controle externo àquele que está exterior à Administração.

Vimos na obra que, além dos controles externo e interno da Administração Pública, a participação crescente dos cidadãos na gestão da coisa pública fez com que parte da doutrina passasse a considerar como controle relevante também o controle social, uma vez que os próprios administrados também possuem seus instrumentos de atuação contra possíveis abusos na gestão do erário.

Entendemos que o controle interno e externo, quando afinados, são sinônimo de melhores dias para o desenvolvimento de nosso país de dimensões continentais, considerando que a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos serão realizadas de maneira integrada e efetiva, evitando desvios e desperdícios dos recursos públicos.

O controle é direito fundamental do cidadão e está consagrado na Carta Magna em diversas passagens: direito de petição (art. 5º, XXXIV); direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse geral (art. 5º, XXXIII); ação popular (art. 5º, LXXIII) e direito de denunciar aos Tribunais de Contas.

No ordenamento jurídico constitucional brasileiro, conforme exposto na obra, instituiu o legislador constituinte uma seção própria no texto da Carta Maior sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária (arts. 70 a 75), dispondo-se lá a obrigação de prestar contas as pessoas, os órgãos e as entidades que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos.

Nessa mesma seção ficaram consignadas as atribuições e competências do Tribunal de Contas, o modo de investidura de seus membros

e os requisitos a serem preenchidos para o desempenho desta importante função pública, como também a natureza jurídica de suas decisões.

Os Tribunais de Contas, assim como todos os demais órgãos que lidam com o controle da Administração Pública, sejam eles atuantes no controle interno ou externo, cumprem missão relevante para a sociedade no sentido de garantir que os postulados que dão sustentação ao regime democrático - legalidade, respeito à cidadania, valorização da dignidade humana, eficiência, juridicidade, proibição de excesso, proporcionalidade, razoabilidade, moralidade e outros – sejam mantidos e levados em consideração pelos Gestores Públicos ao longo de seus mandatos.

O controle exercido pelos Tribunais de Contas no século XXI incorpora aspectos relacionados à análise da efetividade na execução dos programas governamentais pelos gestores da Administração, obtendo, dessa forma, uma avaliação sobre os resultados da ação de governo, cujo fim último é a promoção do bem-estar dos cidadãos. Estas Cortes devem ser instituições organizadas de modo a contemplar os anseios dos cidadãos até mesmo antes dos interesses do Estado.

De todo o estudo realizado foi possível extraídas algumas conclusões. A primeira delas é quanto à natureza jurídica dos Tribunais de Contas, sendo esses considerados órgãos independentes e autônomos, constitucionalmente construídos, fazendo parte do controle externo, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os Poderes, prestando auxílio, de natureza técnica especializada ao Poder Legislativo quando da análise e julgamento das contas do Chefe do Executivo.

A segunda conclusão a que se chega é que o auxílio constitucionalmente previsto prestado pelo Tribunal de Contas ao Poder Legislativo não tem o caráter de impor relações de subordinação entre o primeiro em razão do segundo, mas sim apenas de necessidade ao efetivo controle externo a ser desempenhado sobre a Administração Pública, na qual, regra geral, o Poder Legislativo exerce um controle de natureza política e o Tribunal de Contas um controle de natureza eminentemente técnica. Portanto, este auxílio não é de subalternidade, mas de necessariedade.

A terceira conclusão é quanto à natureza jurídica das decisões prolatadas pelo Tribunal de Contas. Conforme lição de Luis Bernardo Dias

COSTA, este “exerce a função jurisdicional especial quando julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (art. 71, II, da CF/88), não havendo possibilidade de revisão de mérito pelo Poder Judiciário, salvo quando a decisão afrontar ao devido processo legal ou for manifestamente ilegal”.⁸³

Já com relação ao escopo deste trabalho, a quarta e última conclusão diz respeito à natureza *sui generis* do parecer prévio emitido pelas Cortes de Contas quando da análise das contas do Chefe do Executivo, uma vez que este parecer apresenta comportamento dual, e não apenas opinativo.

Quando este órgão técnico aprecia as contas do Presidente e dos Governadores, o documento emitido apresenta um comportamento técnico-opinativo, podendo o Poder Legislativo concernente acatar ou não no momento do julgamento político. Já quando as contas apreciadas são do Prefeito este parecer adquire força vinculante, vez que, conforme texto constitucional, 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.

⁸³ COSTA, L. B. D., Op. cit., p. 127

7. BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, Afonso Gomes. **O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional**. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 1999.

ANDRADA, Antonio Carlos Doorgal de. **A Natureza Jurídica do parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas estaduais e admissibilidade de recurso**. *Artigo baseado em parecer emitido no processo administrativo TC-652.562, apresentado em Plenário*. Disponível em: <http://www.antoniosandrada.com.br/adm_v3/UPLOAD/image/File/A%20Natureza%20Juridica%20do%20parecer%20prvio.pdf>. Acesso em: 11 de julho de 2009

ANDRADA, Antonio Carlos Doorgal de. **O Parlamento e o controle político da Administração Pública**. Palestra proferida em 10.11.2006, no “I Seminário de Controle da Gestão dos Recursos Públicos”, promovido pela Escola de Contas e Capacitação Prof. Pedro Aleixo, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em comemoração aos dez anos da referida Escola. Disponível em: <www.antoniosandrada.com.br/files/artigos/130420101534322814.pdf>. Acesso em: 11 de julho de 2009.

ARAÚJO, Dutra de. **Motivação e controle dos atos administrativos**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 24.631/DF, Min. Joaquim Barbosa**. A Constituição e o Supremo. Diário de Justiça de 31/01/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201288>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A atuação do Tribunal de Contas em face da separação de Poderes do Estado**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ano 18, n. 38, p. 44-51, out./dez. 1997.

COSTA, Luiz Bernardo Dias; Bacellar Filho, Romeu Felipe. **O Tribunal de Contas no estado contemporâneo**. Curitiba. 2005. 139 p. Dissertação de Mestrado - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

COSTA JUNIOR, Eduardo Carone. **As funções jurisdicional e opinativa do Tribunal de Contas**. Revista do TCE/MG, Belo Horizonte, v. 39, n. 2, abr./jun. 2001.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dos Atos Administrativos Essenciais**. São Paulo: Forense. 1ª Ed. 1995.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Natureza das decisões do Tribunal de Contas**. Revista dos Tribunais. a. 77, v. 631, maio 1988.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Atlas, SP, 2005. 18ª edição.

FAGUNDES, Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Fórum, 2ª edição - 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de contas especial: processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na administração pública**. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

FERRAZ, Luciano. **Due process of law e parecer prévio das cortes de contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, ano I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 06 de julho de 2009.

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

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1989.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

GOULART, Celestino; GUIMARÃES, Fernando A. Mello. **O Ministério Público especial e seus princípios fundamentais**. Rio Grande do Sul, julho, 1995. Disponível em: <http://www.tce.rg.gov.br/artigos/pdf/principios_fundamentais.pdf> Acesso em: 12 de maio de 2010.

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

KIRCHHEIM, André. **Direitos de Terceiros nas Decisões dos Tribunais de Contas**. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito do Estado da Universidade Católica de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Especialista em Direito do Estado. Brasília, 2008.

Disponível em: <www.portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/919442.pdf>

Acesso em: 15 de agosto de 2009.

LEAL, Victor Nunes. **Problemas de direito público**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

LUSTOSA NETO, Fausto. **A natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas**. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 15, 1987.

MARANHÃO, Jarbas. **Tribunal de Contas, Jurisdição Peculiar**. Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco. n. 13, jan./dez. 2002.

MARQUES, José Frederico. **Manual de Direito Processual Civil**. Vol. I. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1978.

MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1996, v. 4, t. 2.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11ª ed. rev. atual. São Paulo: RT, 2007.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros, SP, 2005. 19ª edição.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Procedimento administrativo. *In*: Celso Antônio Bandeira de Mello (coord.) **O Direito Administrativo na Constituição**, São Paulo: Malheiros, 1988.

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

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: RT, 2003.

MONTEIRO, Marília Soares de Avelar. **A natureza jurídica dos julgamentos proferidos pelos Tribunais de Contas no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1699, 25 fev. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10981>>. Acesso em: 25 de setembro de 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de, et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

RODRIGUES, Edgard Camargo. Tribunais de Contas: Abrangência de Atuação e Direitos de Terceiros. In: ALVIM, Arruda (Coord.). **Licitações e Contratos Administrativos**. 1ª ed. 2ª tir. Curitiba: Juruá, 2007.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras Linhas de Direito Processual Civil**. Vol. 1 23ª. ed. ver. e atual. por Aricê Moacyr Amaral dos Santos. São Paulo: Saraiva, 2004.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros, SP, 1990. 16ª edição.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado**. Saraiva: SP, 2005.

SOUZA, André Santana de. **O Ministério Público no Tribunal de Contas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 954, 12 fev. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7955>>. Acesso em 13 de fevereiro de 2009.

SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. **A força das decisões do Tribunal de Contas**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

VIEIRA, Raimundo de Menezes. **O Tribunal de Contas: valor de suas decisões**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 27, n. 106, p. 103-108, abr./jun. 1990.

TEIXEIRA, Nelson de Medeiros. **Contas do Legislativo: soberania do parecer do Tribunal de Contas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/peças/texto.asp?id=524>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2009.