

PROCESSO DE CONTAS

Evandro Martins Guerra[†]

Pedro Henrique Barros Nogueira[‡]

Sumário: Derivadas do poder do Estado e detentoras de *munus* público para fins do exercício da função constitucional de controle, as Cortes de Contas caracterizam-se como órgãos constitucionais autônomos, posicionando-se ao lado das esferas de poder originárias, porquanto o Estado contemporâneo não mais admite, de forma rígida, a teoria tripartite da separação de Poderes. Consoante disposições constitucionais e infraconstitucionais do ordenamento jurídico pátrio, verifica-se que os Tribunais de Contas são órgãos que, em que pese não serem detentores da função precípua da *juris dictio*, possuem competência de dizer o direito no caso concreto de contas, com força vinculativa e definitiva. Assim, para que a função de controle seja exercida com efetividade, são estabelecidos em lei procedimentos diversos a serem seguidos, devendo ser atendidos os direitos e garantias constitucionais, quando aplicáveis a processo, considerado muitas das vezes de natureza administrativa. Entretanto, consoante a inteligência a ser exposta, as Cortes constitucionais de contas, conformadas por um tratamento jurídico-normativo próprio, principalmente diante das inovações e ampliações de suas competências trazidas pela Carta de 1988, possuem peculiaridades e atribuições próprias que possibilitam concluir-se haver um processo autônomo em seu âmbito, o processo de contas.

[†] Mestre em Direito. Professor das Faculdades Milton Campos. Assessor da Vice-Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

[‡] Advogado.

Palavras-Chave: Jurisdição. Processo. Controle. Tribunal de Contas. Processo de Contas.

INTRODUÇÃO



teoria tripartite da separação das funções Estado, apesar de ainda constituir um pilar para a atual organização do Estado brasileiro, é hoje relativizada, possibilitando-se uma evolução político-institucional acerca das garantias e necessidades da coletividade, de acordo com as disposições da Constituição da República.

Decorrentes dessa relativização, os Tribunais de Contas surgem como órgãos constitucionais autônomos, que se posicionam ao lado das esferas de poder originariamente concebidas.

Assim, para que haja o exercício da função de controle pelas referidas Cortes, conforme disposto no art. 71 da Constituição da República, estão dispostos na legislação infraconstitucional procedimentos a serem seguidos por elas, constituindo, quando efetivados, o que parte da doutrina publicista considera espécie do gênero processo administrativo.

Todavia, ganha corpo o entendimento no sentido da autonomia dos processos desenvolvidos no âmbito dos Tribunais de Contas, porquanto distintos daqueles estabelecidos no âmbito da Administração Pública, marcado por peculiaridades.

Diante da controvérsia existente entre os estudiosos do Direito Público acerca da natureza jurídica dos processos inerentes aos Tribunais de Contas, analisar-se-á a possibilidade de se interpretar o disposto no art. 71, inciso II da Carta Maior como uma atribuição jurisdicional especial conferida às referidas Cortes.

Outrossim, verificar-se-á a possibilidade de se qualificar o processo de contas como autônomo em relação ao processo administrativo, ou seja, se é aquele possuidor de um complexo

de princípios e normas próprias, reguladoras do possível exercício da jurisdição especial decorrente da função de controle, diferenciando-o daqueles realizados no âmbito da Administração Pública.

1 TRIBUNAIS DE CONTAS

1.1 NOÇÕES HISTÓRICAS

O marco da origem dos Tribunais de Contas brasileiros foi, segundo ensinamentos de Telma Almeida de Oliveira¹, a transferência da Corte portuguesa para o Brasil, com a edição do Alvará de 28 de junho de 1808, lavrado pelo então príncipe regente Dom João VI, por meio do qual houve a criação do Erário Régio e o Conselho da Fazenda.

Como esclarece a autora, durante o período colonial o Brasil esteve sujeito às instituições de controle de Portugal, às quais já asseguravam o cumprimento dos princípios da legalidade e da regularidade, a exemplo do supracitado Alvará de 1808.

Entretanto, somente no período do Governo provisório de Deodoro da Fonseca é que houve a criação do Tribunal de Contas da República, mediante o Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, cuja criação contou com o papel primordial do baiano Rui Barbosa. Nos termos do art. 1º da norma citada, incumbia ao Tribunal de Contas da República “o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República”² (*sic*).

Na exposição de motivos, Rui Barbosa expressa os traços

¹ OLIVEIRA, Telma Almeida de. O Controle da Eficácia da Administração Pública no Brasil. Salvador: EGBA, 1995, p. 80.

² BRASIL, Decreto n. 966-A de 7 de novembro de 1890. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>> . Acesso em 16 de novembro de 2012.

de autonomia e jurisdição conferidos ao Tribunal de Contas da República, nos seguintes termos:

A medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil[...]³.

Posteriormente, por meio da Constituição da República de 1891, promulgada em 24 de fevereiro, foi instituído um Tribunal de Contas como órgão constitucional, vinculado ao Poder Executivo, conforme disposto no art. 89 daquela Carta, localizado em seu Título V, destinado às suas Disposições Gerais⁴. Em que pese referida disposição constitucional, o órgão veio a ser efetivamente instalado somente em 1893, em cerimônia presidida pelo então Ministro da Fazenda Serzedelo Corrêa.

O art. 34, §1º, daquela Carta, estipulou a competência privativa do Congresso Nacional para orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas de cada exercício, de modo que o papel do Tribunal de Contas, à época, era auxiliar o Poder legislativo nesse mister⁵.

Entretanto, com as atribuições conferidas à Corte de Contas após a expedição da Lei n. 23, de 30 de outubro de 1891, regulamentada pelo Decreto provisório n. 1.166, de 17 de dezembro de 1892, o órgão poderia tornar ineficazes os atos go-

³ CASTARDO, Hamilton Fernando. O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Millennium Editora, 2007, p.41. *Apud* BARBOSA, Rui. *Exposição de Motivos: Brasil*. Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890. 1ª Coleção de Leis do Brasil, vol. 11, p. 3440, 1890. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em 21 de janeiro de 2007.

⁴ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em 11/03/2013.

⁵ CASTARDO, Hamilton Fernando. *Op. cit.*, p.43.

vernamentais por meio de registro prévio com veto impeditivo absoluto e a decisão teria força de coisa julgada⁶.

No período compreendido entre 1891 e a revolução de 1930, a forma de atuação do Tribunal de Contas foi institucionalizada pelo controle financeiro preventivo, registrando as despesas e julgando as contas de agentes arrecadadores e demais responsáveis pelo erário⁷.

A partir da mudança do cenário político ocorrida em 1930, o Decreto n. 19.398/1930, que disciplinava a organização do Governo Provisório, substituiu as disposições da Constituição vigente, tendo sido retiradas algumas atribuições do Tribunal de Contas, tendo em vista que o chefe do Executivo acumulava as funções legislativas e executivas⁸.

A Constituição promulgada em 16 de julho de 1934 assentou o Tribunal de Contas em sua Seção II, Capítulo VI do Título I, que dispunha sobre os “Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, onde estavam inseridas, também, as disposições relativas ao Ministério Público⁹.

Com relação às características da Corte de Contas, ressalta Pinto Ferreira que se tratava de “uma instituição com característica híbrida, um tanto como órgão do Poder Judiciário, um tanto como órgão do Poder Legislativo”¹⁰.

A Constituição de 10 de novembro de 1937, assinada por meio do golpe de Estado promovido por Getúlio Vargas, destinou apenas um dispositivo ao Tribunal de Contas (art. 114),

⁶ MONTEBELLO, Marianna. Os tribunais de contas e o controle das finanças públicas. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, vol. 31, n. 2, p. 163.

⁷ CASTARDO, Hamilton Fernando. *Op. cit.*, p.45.

⁸ *Ibidem*, p. 46.

⁹ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em 10 de março de 2013.

¹⁰ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 408.

tendo sido promovido um verdadeiro esvaziamento de suas funções, quando comparadas àquelas instituídas pelas constituições anteriores. A Carta Constitucional ficou sob controle do presidente, autoridade suprema do país, que pôs fim a harmonia e independência entre os três poderes¹¹.

Dessa forma, a Corte de Contas passou a ter competência somente para acompanhar a execução orçamentária, diretamente ou por delegações organizadas, julgar as contas dos responsáveis pelo erário ou bens públicos, assim como a legalidade dos contratos celebrados pela União¹².

Por seu turno, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, restabeleceu as garantias e atribuições conferidas ao Tribunal de Contas pela Constituição de 1934¹³, acrescentando à sua competência o encargo de julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Importante destacar, nesse ponto, a designação do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o que gerou interpretações futuras conflituosas e equivocadas.

Durante a vigência dessa Constituição, foi aprovada a Lei n. 4.320, de 19 de março de 1964, que estabelece as normas gerais de direito financeiro e orçamentário da União, dispondo sobre a possibilidade do controle prévio interno pelo Poder Executivo, e confere ao Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, a atividade de controle externo¹⁴.

Em outubro de 1966, o Congresso Nacional foi fechado, sendo reaberto em 1967 para aprovar nova Constituição, conforme regras determinadas pelo Ato Institucional n. 4, e eleger

¹¹ CASTARDO, Hamilton Fernando. *Op. cit.*, p.48.

¹² BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em 14 de março de 2013.

¹³ CASTARDO, Hamilton Fernando. *Op. cit.*, p. 50.

¹⁴ *Ibidem*, p. 53.

o candidato único, Marechal Costa e Silva, como Presidente da República. Nessa Carta, houve um detalhamento das atribuições conferidas ao Tribunal de Contas, ao qual incumbia, em seus termos, a função fiscalizadora de controle externo.

No tocante às atribuições da Corte de Contas, durante o período de vigência da Constituição de 1967, ensina Eduardo Lobo Botelho Gualazzi:

Na revogada Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, com a redação dada pela EC 1/69 e emendas subsequentes, a fiscalização financeira e orçamentária, exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, compreendia somente “a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos”, em consonância com o art. 70 (§1º) daquela Constituição pretérita¹⁵.

Na mesma esteira, Hamilton Fernando Castardo:

Ademais, retirou-se do Tribunal o exame e julgamento prévio dos atos e contratos geradores de despesas, sem prejuízo da sua competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam objeto de representação ao Congresso Nacional; o julgamento da regularidade das contas dos administradores das unidades administrativas dos três Poderes seria efetuado em uma instância revisora, baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamento das autoridades administrativas supervisoras das respectivas unidades, realizado pelo controle interno; retirou-se sua competência para o julgamento da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, apreciando apenas a legalidade para fins de registro¹⁶.

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. Atualmente em vigor, a Carta Cidadã coloca o controle externo a cargo do Congresso Nacional, o qual será exercido com o auxílio do Tribunal de

¹⁵ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Regime Jurídico dos Tribunais de Contas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. P. 173.

¹⁶ CASTARDO, Hamilton Fernando. *Op. cit.*, p. 56.

Contas da União (art. 71, *caput*).

É notável a evolução histórica do órgão de controle externo com a sobrevivência da Constituição de 1988, como ensina Eduardo Lobo Botelho Gualazzi:

[...] Em relação à Constituição anterior, a atual Constituição do Brasil, de 1988, apresenta notável evolução, no sentido de fortalecer e dignificar, jurídica e politicamente, a atividade de controle externo, concentrando-a nos Tribunais de Contas: neste aspecto, a Constituição da República de 1988, transpôs para a área de controle interno e externo os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, que regem a Administração Pública Brasileira, de acordo com o art. 37 (*caput*) de nossa atual Carta Magna¹⁷.

1.2 CONTROLES INTERNO E EXTERNO

O controle, como entendido atualmente, envolve uma complexidade de atos voltados à fiscalização, inspeção, exame, acompanhamento, verificação, monitoramento, exercidos sobre as manifestações administrativas, de acordo com certos aspectos preestabelecidos, visando averiguar o cumprimento do que foi determinado ou evidenciar eventuais desvios com fins de correção, decidindo acerca da regularidade ou irregularidade do ato praticado. Então, controlar é fiscalizar emitindo um juízo de valor, caracterizando o exercício do poder uno estatal por meio de uma função.¹⁸

Controle da Administração Pública é a função constitucional que permite a fixação de juízo de valor sobre os atos administrativos de órgão e entidades visando a garantir uma atuação em conformidade com modelos desejados, legal e previamente estipulados. Desse modo, verifica-se que controle é poder-dever, vez que, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator.

¹⁷ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Op. cit.*, p. 173.

¹⁸ GUERRA, Evandro Martins. *Direito Financeiro e Controle da Atividade Financeira Estatal*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

Assim, controle da Administração Pública é gênero do qual se extraem várias espécies, de acordo com diferentes classificações. Dentre tais classificações, analisa-se no presente trabalho aquela que se refere à localização do controlador, a qual subdivide-se em controle interno e externo.

Com relação à primeira espécie de controle, preleciona José Maurício Conti, em síntese, que trata-se da “fiscalização que a Administração exerce sobre seus próprios atos, incluindo os órgãos que compõem a Administração Direta (controle cêntrico) e também aqueles que integram a Administração Indireta (controle excêntrico)”. Segundo o autor, o controle interno possui o objetivo de verificar “a regularidade dos atos realizados e controlando as operações financeiras, além de prestar auxílio ao controle externo quando necessário”¹⁹.

Dessa forma, o controle interno da Administração Pública é exercido por órgão integrante da própria estrutura em que está inserido o órgão fiscalizado, fundamentado pelo princípio da autotutela, o qual se refere à verificação das metas anteriormente fixadas na lei orçamentária, ou seja, à eficiência e eficácia na gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, assim como o controle sobre as operações de crédito.

Importa ressaltar, consoante Francisco Eduardo Carrilho Chaves, a necessária manutenção de um sistema de controle interno que vise integrar a sua aplicação de forma auxiliar entre o Legislativo, Executivo e Judiciário:

O Sistema de Controle Interno deve ser mantido, de forma integrada, pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A exigência da manutenção de forma integrada não significa um órgão único de Controle Interno para todos os Poderes. Cada Poder possui o seu, mas todos devem agir integradamente e prestar auxílio entre si.²⁰

¹⁹ CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998, p. 9 e 55.

²⁰ CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública*. Niterói: Impetus, 2007, p. 43.

Nos termos da Constituição da República de 1988, art. 74, o sistema de controle interno destina-se a avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Estabelece o parágrafo primeiro do supracitado dispositivo constitucional o dever que possuem os responsáveis pelo controle interno de informar ao Tribunal de Contas sobre qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tomarem conhecimento, sob pena de serem responsabilizados solidariamente pelos atos e fatos não informados, inclusive por eventual prejuízo que vierem a causar ao erário.

A seu turno, o controle externo é exercido por um Poder ou órgão distinto, apartado da estrutura do órgão controlado, subdividido em *lato sensu*, como o controle desempenhado pelo Poder Judiciário sobre os demais Poderes e o cumprido pela Administração direta sobre as entidades da Administração indireta. Em sentido estrito, o controle externo é tão-só aquele exercido pelo Poder Legislativo (controle político) e pelo Tribunal de Contas (controle financeiro), sobre a Administração direta e indireta dos demais Poderes.

A Constituição atribui a função de controle externo ao Poder Legislativo e aos Tribunais de Contas, cada qual com suas competências exclusivas. No art. 49 da Carta de 1988 estão elencadas as atribuições exclusivas do Congresso Nacional, no que se refere à atividade de controle externo: V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; IX - jul-

gar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União.

1.3 ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS

O art. 71 da Constituição da República elenca as competências ou atribuições constitucionais destinadas às Cortes de Contas:

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário,

e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Sobre tais atribuições, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes elucida:

Em especial, cabe registrar o zelo no emprego das expressões *julgar*, *apreciar*, *analisar* e *verificar* no que se refere aos Tribunais de Contas. O rol de atribuições, expressamente denominadas pelo constituinte de competências, inclui esses precisos verbos, indicativos de ações distintas, com consequências diversas. Apenas quando emprega o termo *julgar* é que o constituinte estaria se referindo ao limite da jurisdição, para excluir a competência de qualquer outro órgão do Poder Judiciário; nos demais casos, a competência diz respeito à possibilidade de ser apreciada determinada questão e definido, no âmbito administrativo, qual é o direito aplicável.²¹

²¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 267/268.

De fato, o art. 71 elenca competências exclusivas aos Tribunais de Contas, constituindo-os órgãos autônomos, no que toca às suas funções; livres, portanto, de quaisquer interferências do Poder Legislativo. Assim, atuando de forma autônoma, exercem o controle externo *de per si*, ou a pedido do Poder Legislativo, sendo o produto destinado a ajudar na incumbência constitucionalmente deferida.

A melhor inteligência é no sentido de que o exercício do controle, a cargo do Poder Legislativo, naquelas competências previstas no art. 71, não poderá prescindir do Tribunal de Contas. Não obstante, vale lembrar, das onze listadas pela Constituição, há oito competências do Tribunal de Contas que não possuem caráter de auxílio, posto que são iniciadas a finalizadas no âmbito da própria Corte de Contas, não possuindo, portanto, caráter de auxílio.

O constituinte definiu com bastante precisão o rol das exclusivas competências destinadas aos Tribunais de Contas. Aliás, releva dizer, quando a Constituição determinou as atribuições não reservou espaço para preenchimento por lei, isto é, o constituinte destinou para si a representação do controle externo, não permitindo que fosse retomada a matéria por via legislativa. Assim, tendo as normas constitucionais, dessa natureza, eficácia plena, procurou o constituinte garantir a sua aplicação de forma independente e inequívoca, separando de forma expressa os serviços de cada um dos titulares do controle externo.

Entre tais competências, algumas revestem-se de caráter subsidiário, visando colaborar e apoiar os atos de fiscalização e controle exercidos pelo Poder Legislativo. Noutras, a maioria delas, a Constituição elencou as hipóteses de execução diretamente pelas Cortes de Contas.

Na verdade, o controle externo caracteriza-se pela existência de um sistema de duas forças paralelas de suportes distintos, com sentido único, atuando sobre o mesmo objeto. Vale

dizer, há o exercício pelo Poder Legislativo, com ou sem a colaboração do Tribunal de Contas e, por parte desse, a execução autônoma das competências privativas que lhe foram outorgadas pela Carta da República. Com efeito, para uma só função genérica dois órgãos foram determinados, formando um sistema a serviço da mesma causa.

As Cortes de Contas do Brasil exercem, no cumprimento da sua missão constitucional de controle externo, competências exclusivas, poderes instrumentais de caráter diverso, ou seja, suas atribuições têm natureza consultiva, informadora ou opinativa – quando, em virtude do item primeiro do art. 71 da Carta Magna, apreciam as contas do chefe do Poder Executivo, emitindo parecer prévio, estão laborando em prol do Legislativo, titular do julgamento político das contas anuais, bem como na prerrogativa disposta no item III, de controle dos atos de admissão de pessoal, aposentadorias e reformas e no inciso VII, ao prestar as informações solicitadas; contenciosa ou jurisdicional – quando os Tribunais de Contas, pela competência expressa no inciso II, julgam e liquidam as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; sancionadora ou corretiva – o item VIII prevê a possibilidade de o Tribunal de Contas aplicar, quando for constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei, podendo fixar multa proporcional ao dano causado, além de outras cominações, visando à recomposição do erário; demais disso, a fixação de prazo para correção dos atos, consoante inciso IX e a sustação dos atos não corrigidos, prevista no inciso X, também compõem o plexo de atribuições; por fim, a natureza fiscalizadora – nos incisos IV, V, VI e XI do dispositivo em comento, a Constituição dispõe acerca da possibilidade da ampla atuação das Cortes de Contas, seja na área contábil, financeira, orçamentária, operacional ou

patrimonial, quando serão verificados os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos.

Com relação à composição dos Tribunais de Contas, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, o modelo jurídico estabelecido pela Constituição da República de 1988 determina a organização, composição e atribuições aos Tribunais de Contas dos Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo os requisitos para nomeação dos membros do Tribunal de Contas da União, estabelecidos no art. 73, §1º da CR/88, de observação imperativa pelos demais tribunais, ressalvada a limitação quanto ao número de seus Conselheiros, estabelecida no §1º do mesmo dispositivo²².

Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas das Mesas das Câmaras Municipais - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo local (CF, art. 31, § 2º): precedente (ADIn 849, 11.2.99, Pertence): suspensão cautelar parcial dos arts. 29, § 2º e 71, I e II, da Constituição do Estado do Espírito Santo²³.

2 JURISDIÇÃO

2.1 CONCEITO

O conceito do termo jurisdição é indicado, por alguns autores, como a “tutela de direitos subjetivos pelo Estado”. Outros entendem se tratar da atividade de composição do conflito

²² CASTARDO, Hamilton Fernando. *Op. cit.*, p. 103.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade* n. 1964 do Procurador-Geral da República. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Julgado em 25/3/1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347354>>. Acesso em 21 de março de 2013.

de interesses, ato emanado necessariamente de um Juiz²⁴.

Nas palavras de Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco:

Da jurisdição, já delineada em sua finalidade fundamental no cap. 2, podemos dizer que é uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça. Essa pacificação é feita mediante a atuação da vontade do direito objetivo que rege o caso apresentando em concreto para ser solucionado; e o Estado desempenha essa função sempre mediante o processo, seja expressando imperativamente o preceito (através de uma sentença de mérito), seja realizando no mundo das coisas o que o preceito estabelece (através de uma execução forçada).

[...]

Como função, expressa o encargo que têm os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo. E como atividade ela é o complexo de atos do juiz no processo, exercendo o poder e cumprindo a função que a lei lhe comete. O poder, a função e atividade somente transparecem legitimamente através do processo devidamente estruturado (devido processo legal).²⁵

Giuseppe Chiovenda define a jurisdição como a “função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou d outros órgão públicos, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torna-la, praticamente, efetiva”.²⁶

Por outro lado, De Plácido e Silva preleciona que o vocábulo jurisdição, embora usualmente utilizado para designar atribuições conferidas especialmente aos magistrados, a elas

²⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Op. cit.*, p.139/140.

²⁵ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini *et alli. Teoria Geral do Processo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 149.

²⁶ CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito Processual Civil*. Vol. II. São Paulo: Saraiva, 1969, p. 3.

não se restringe:

Em sentido lato, jurisdição quer significar todo *poder* ou *autoridade* conferida à pessoa, em virtude da qual pode *conhecer* de certos negócios públicos e os *resolver*. E neste *poder*, em que se estabelece a *medida das atividades funcionais* da pessoa, seja juiz ou *autoridade* de outra espécie, estão incluídas não somente as atribuições relativas à matéria, que deve ser trazida a seu conhecimento, mas ainda a extensão territorial, em que o mesmo poder se exercita.²⁷

Sinteticamente, na esteira da inteligência, a conceituação do termo jurisdição é limitada por sua origem etimológica (*jus dicere* ou *juris dictio*), segundo a qual o vocábulo deve ser entendido como o poder de dizer o direito, vez que a pretendida limitação do termo ao uso que possui no campo processual judiciário não se mostra adequada²⁸.

Essa é a análise de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

A reflexão sobre o tema, sem dúvida, pode levar ao necessário estabelecimento de outros qualificativos, como a *finalidade* da jurisdição – compor a lide, ou dependendo do caso, estabilizar relações – e a *efetividade concreta* do que foi dito, ou seja, executar o comando *dito* ou *decidido*. Esses elementos adjetivadores, criados pelos estudiosos, não estão incorretos e são mesmo úteis, em termos didáticos, para principiantes do direito. [...] Basta, desse modo, para invalidade o pretendido absolutismo desses ensinamentos, lembrar que a finalidade da composição de litígios inexistente na denominada jurisdição voluntária, que inclusive faz definitivo o direito declarado. Não há necessidade de concretizar o direito por meios constritivos quando se está diante de uma jurisdição voluntária ou sentença declaratória. Enfim, o termo jurisdição não está obrigatoriamente associado, na sua origem, a outros elementos e não há porque permitir que processualistas, ou melhor, estudiosos do direito judiciário, pretendam o monopólio da aplicação do termo, no contexto que, embora verdadeiro para o seu ramo da ciência, não é correto no amplo conteúdo

²⁷ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.466.

²⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Op. cit.*, p.140/141.

da teoria geral do direito²⁹.

2.2 CONCEPÇÃO CLÁSSICA

Pretende a doutrina processualista clássica restringir a aplicação do termo jurisdição à atuação do Judiciário, pautadas precipuamente por uma análise rígida e superficial do princípio da tripartição dos poderes, segundo a qual competiria exclusivamente ao referido órgão o exercício (e poder) de dizer o direito.

Nesse sentido, é o posicionamento de Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Carlos Eduardo Ferraz de Mattos Barroso e Luiz Guilherme Marinoni, consoante as teorias clássicas de Chiovenda e Carnelutti³⁰.

No direito moderno, em princípio a função jurisdicional cobre toda a área dos direitos substanciais (Const., art. 5º, inc. XXXV; CC, art. 189), sem que haja direitos ou categorias de direitos que não possam ser apreciados jurisdicionalmente. Esse princípio, porém, deve ser entendido com os esclarecimentos e ressalvas que seguem.

Em primeiro lugar, às vezes é o Estado-administração o único a decidir a respeito de eventuais conflitos, sem intervenção do Judiciário. É o que se dá nos casos de impossibilidade da censura judicial dos atos administrativos, do ponto-de-vista da oportunidade ou conveniência (a jurisprudência, no entanto, vai restringindo a área dessa incensurabilidade).³¹

Fato recorrente em quase toda a doutrina voltada ao estudo do processo é a referência direta a termos comuns do direito

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ cf. CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini *et alli*. Teoria Geral do Processo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 149; cf. BARROSO, Carlos Eduardo Ferraz de Mattos. Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007. Coleção Sinopses Jurídicas, v. 11, p. 27; cf. MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. Curso de Processo Civil, v.1, p. 23-24.

³¹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini *et alli*. *Op. cit*, p. 169.

judiciário quando da análise do conceito e abrangência do termo jurisdição. São utilizadas palavras e expressões como juiz, sentença de mérito, entre outras, que remetem diretamente à posição adotada pelos autores no sentido de se atribuir exclusivamente ao judiciário o poder de dizer o direito.

Na mesma linha, estudiosos do Direito Público também desconsideram a possibilidade de se atribuir a jurisdição a outro órgão do Estado.³²

2.3 CONCEPÇÃO EMERGENTE: A JURISDIÇÃO ESPECIAL

Em sentido oposto, faz-se importante trazer à baila análise diversa da proposta, por meio da qual interpreta-se a natureza jurídica das decisões emanadas dos Tribunais de Contas como atos decorrentes de função jurisdicional especial, consoante o contexto constitucional em que estão inseridos esses órgãos.

Muito se tem escrito a respeito do aspecto jurisdicional das decisões emanadas dos Tribunais de Contas, existindo evidente controvérsia entre os juristas. A polêmica apresenta-se, sobretudo, a partir do desconhecimento acerca da natureza e da função de controle, confusões conceituais e técnicas que geram interpretações apartadas da contextualização constitucional.

O Tribunal de Contas possui estatura constitucional, é órgão do Poder, parte do Estado, não é órgão da Administração Pública, não é administrativo, não produz decisões administrativas, não realiza processos administrativos no exercício da sua função típica. Enquanto os órgãos administrativos curvam-se aos ditames da lei, a Corte de Contas, de elevada envergadura, exercita a função constitucional de controle. E a função é a atividade típica do órgão, é a sua razão de existir.

³² cf. GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Op. cit.*; e CASTARDO, Hamilton Fernando. *Op. cit.*

Como foi dito, existem várias competências constitucionalmente reservadas aos Tribunais de Contas. Fundamentalmente, quando aprecia as contas do chefe do Executivo, mediante emissão de parecer prévio, realiza um trabalho de natureza técnico-opinativa, prestando auxílio ao Poder Legislativo, para o fim de subsidiar o exercício da função de julgar as contas.

Mas, quando, em colegiado, as Cortes efetuam o julgamento das contas dos demais administradores públicos, está executando tarefa que lhe é peculiar, a competência jurisdicional prevista na Carta Magna (art. 71, II), sendo seu juízo dotado de definitividade no que se refere ao julgamento das contas. Assim sendo, sua atividade é também contenciosa.

A posição colacionada é corroborada por doutrinadores de escol, bem como pelas decisões prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal. Em linhas gerais, o Tribunal de Contas julga, sim, as matérias dispostas no inciso II do art. 71 da Carta Magna, e sua decisão possui caráter de definitividade, não podendo ser alcançada, no mérito, pela revisão judicial, pois seu julgamento é especializado, especificado, qualificado, referindo-se à regularidade ou irregularidade das contas julgadas.

O Tribunal de Contas, pela competência expressa no inciso II do artigo comentado, julga e liquida as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Procedendo ao julgamento, o Tribunal de Contas está realizando tarefa própria, típica, ontológica, não se submetendo a outra jurisdição, visto tratar-se de competência especializada. Por corolário, a decisão não comporta revisão por outro órgão ou Poder, salvo o Poder Judiciário, que poderá, no caso de vício de legalidade, anular o *decisum*.

No exercício da competência jurisdicional, o Tribunal visa liquidar as contas e, conseqüentemente, liberar a responsabi-

lidade do gestor ou, se for o caso, apurar as irregularidades, com objetivos saneadores, podendo aplicar as sanções legais.

Como ensinou Castro Nunes, a jurisdição de contas refere-se ao juízo constitucional das contas, mediante o exercício de função exclusiva do Tribunal instituído pela Constituição para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Com fulcro na regra de competência, o Poder Judiciário não tem atribuição de julgar as contas públicas, vale dizer, não tem autoridade para as rever, porquanto trata-se de função própria do Tribunal de Contas.

Não obstante o posicionamento da doutrina processualista, no sentido de desconsiderar a possibilidade de se estender o poder da *iuris dictio* a outros órgãos do Estado para além do Poder Judiciário, há juristas que entendem haver atribuição jurisdicional especial pela Constituição a outros órgãos em situações expressamente previstas pela Carta de 1988.

Nesse sentido, é a análise realizada por Fernando Gonzaga Jayme:

Sinteticamente, pode-se afirmar que as competências do Tribunal de Contas são constituídas por funções administrativas de fiscalização e função jurisdicional no julgamento das contas dos responsáveis por recursos públicos.

Todavia, o reconhecimento da competência jurisdicional do Tribunal de Contas é questão caracterizada pela polémica doutrinária, a despeito de menção expressa do texto constitucional.³³

Entre as exceções ao monopólio absoluto do exercício da jurisdição pelo Poder Judiciário, a Constituição teria declinado tal atribuição³⁴:

- I. ao Congresso Nacional, em relação às contas prestadas pelo Presidente da República (art. 49, IX) ;
- II. ao Senado Federal, em relação ao julgamento do Pre-

³³ JAYME, Fernando Gonzaga. A Competência Jurisdicional dos Tribunais de Contas. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, ano XIX, n. 4, 2002, p. 182/187.

³⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Op. cit.*, p. 153.

- sidente e Vice-Presidente da República e Ministros de Estado, nos crimes de responsabilidade (art. 52, I);
- III. ao Senado Federal, nos processos contra os ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República e Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade (art. 52, II);
- IV. ao Tribunal de Contas da União, para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, II).

Os Tribunais de Contas receberam da Constituição independência e legitimidade para julgamento das contas públicas da Administração direta e indireta, com exceção às prestadas pelo chefe do Poder Executivo, caso em que lhe foi conferida função subsidiária em relação ao legislativo, conforme tratado alhures.

Nesse contexto, consoante ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, o poder de dizer o direito deve ser definido, em um Estado Democrático de Direito, pelo próprio Direito, cujos contornos e delimitações máximas decorrem da Constituição. Sendo assim, atribuídas atribuições jurisdicionais especiais, pela própria Carta Maior, para além do Poder Judiciário, não haveria razões de ser o posicionamento prevalecente na doutrina processualista clássica³⁵.

O direito pátrio produziu expressivo rol de doutrinadores, com nomeada internacional, mas poucos estudiosos com visão ampla do direito, padecendo a maioria de restrita visão unilateral de um ramo. Esse aspecto diz respeito, de perto, ao problema em debate, vez que dele mais trataram especialistas do direito processual. Cingiram-se ao processo judiciário e,

³⁵ *Ibidem*, p. 142.

sem densidade, aplicaram os termos jurisdição, coisa julgada, recurso, codificação do processo, direito de defesa e contraditório. Fizeram dessa posição tão arraigada e obtusa doutrina que, ao contrário do que ocorreu em outros países, impediram o surgimento de um código de processo administrativo, pretendendo restringir até o termo “processo” para uso do judiciário, quando foi este que se apropriou daquele vocábulo.³⁶

Outrossim, coaduna o Ministro Carlos Ayres de Britto com o posicionamento que busca a amplitude de aplicação do termo sob análise, traçando um paralelo entre o Tribunal de Contas da União, o judiciário e o legislativo, por meio do qual entende haver maior proximidade das funções exercidas pelos Ministros do TCU àquelas exercidas pelos Ministros do Superior Tribunal de Justiça:

A referência que a Constituição erige para o TCU é a referência organizativo-operacional, estruturante, funcional, a referência não é o Congresso Nacional, é o Judiciário, ao afirmar que o TCU desempenha ou é dotado das atribuições que são próprias dos Tribunais Judiciários. E no plano dos agentes públicos, também a referência não é o Congresso Nacional. A referência é mais uma vez o Poder Judiciário. Os membros do TCU têm as mesmas garantias, os mesmos impedimentos, as mesmas prerrogativas, os mesmos direitos, as mesmas vantagens, dos congressistas? Não, mas dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.³⁷

Em face do ordenamento jurídico vigente, o Tribunal de Contas, órgão especializado no julgamento de contas, e o Senado Federal, no julgamento do Presidente da República e demais autoridades, por crime de responsabilidade, consoante os artigos 71, II, e 52, I, da Constituição da República de 1988, exercem função jurisdicional especial, constituindo, pois, exceções à regra do monopólio da jurisdição. Esses são os órgãos, dentro da sistemática constitucional brasileira, que, apartados da organização do Poder Judiciário, têm competência para de-

³⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Op. cit.*, p. 146.

³⁷ BRITTO, Carlos Ayres. *O papel do novo Tribunal de Contas*. I Encontro Técnico dos Tribunais de Contas – Norte e Nordeste do Brasil. João Pessoa, PB. Ano 2010, 10f, p.6.

cidir em caráter definitivo.³⁸

Voltando-se à análise do termo jurisdição por Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco, verifica-se haver uma distinção do termo em relação ao ato legislativo e administrativo, nos seguintes termos:

Ela [jurisdição] difere da *legislação*, porque consiste em pacificar situações conflituais apresentadas ao Estado-juiz, fazendo justiça em casos concretos [...]. Quanto à atividade *administrativa*, não há dúvida de que também através dela o Estado cumpre a lei (e por isso não faltou quem dissesse inexistir diferença ontológica entre a administração e a jurisdição). Mas a diferença entre as duas atividades está em que: a) embora cumpra a lei, tendo-a como limite de sua atividade, o administrador não tem o *escopo de atuá-la* (o escopo é, diretamente, a realização do bem comum); b) quando a Administração Pública pratica ato que lhe compete, é o próprio Estado que realiza uma atividade relativa a uma relação jurídica de que é parte, faltando portanto o caráter substitutivo; c) os atos administrativos não são definitivos, podendo ser revistos jurisdicionalmente em muitos casos. Acima de tudo, só na jurisdição reside o escopo social magno de pacificar em concreto os conflitos entre pessoas, fazendo justiça na sociedade.

Tudo o que ficou dito demonstra a inaceitabilidade do *critério orgânico*, isoladamente, para distinguir a jurisdição: esta seria, segundo tal critério, a função cometida ao Poder Judiciário. Tal proposta, além de trazer em si o vício da petição de princípio (o Poder Judiciário é encarregado de exercer a função jurisdicional: a função jurisdicional é aquela que cabe ao Poder Judiciário), mostra-se duplamente falsa: há funções jurisdicionais exercidas por outros órgãos (*cf.* Const., art. 52, inc. I); e há funções absolutamente não jurisdicionais, que os órgãos judiciários exercem (Const., art. 96).³⁹

³⁸ GUERRA, Evandro Martins; PAULA, Denise Mariano de. A função jurisdicional dos Tribunais de Contas. In: *Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte, ano 13, n. 143, janeiro de 2013, p. 36-54.

³⁹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini *et alli*. *Op. cit.*, p. 154.

E, na esteira desse raciocínio, estabelecem os renomados autores um elenco de princípios inerentes à jurisdição, quais sejam, investidura, aderência ao território, indelegabilidade, inevitabilidade, inafastabilidade, juiz natural e inércia, os quais serão considerados para fins de se analisar o enquadramento das competências e atribuições dos Tribunais de Contas.⁴⁰

Com relação à investidura, que corresponde à ideia de que a jurisdição só poderá ser exercida por quem tenha sido regularmente investido na autoridade de juiz, não há dúvidas de que tal atribuição foi conferida aos Tribunais de Contas pela Constituição de 1988, consoante o exposto em seu art. 71, II. Ressalte-se, novamente, a crítica já tratada alhures sobre a utilização de vocábulos relacionados ao Direito Judiciário pelos estudiosos clássicos da teoria do processo, como no presente caso.

No tocante à aderência ao território, da mesma forma, não restam dúvidas sobre a delimitação da atuação das Cortes de Contas ao território brasileiro, em razão da própria soberania nacional.

Já quanto à indelegabilidade, tal requisito (ou princípio) também é atendido pelos Tribunais de Contas, dada a exclusividade constitucionalmente estabelecida sobre a sua competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as entidades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Sobre o princípio da inevitabilidade, esclarecem Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco: “significa que a autoridade dos órgãos jurisdicionais, sendo uma emanção do próprio poder estatal soberano, impõe-se por si mesma, independentemente da vontade

⁴⁰ *Ibidem*, p. 155/158.

das partes ou de eventual pacto para aceitarem os resultados do processo”.⁴¹

Pelos ensinamentos acima transcritos, conclui-se que tal princípio também resta atendido, em razão das próprias atribuições conferidas pela Constituição de 1988 aos Tribunais de Contas. Isso porque, no Estado Democrático de Direito, o poder estatal soberano decorre do próprio Direito e o instrumento jurídico-normativo brasileiro máximo confere às Cortes de Contas o poder de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis pelo erário.

O princípio da inafastabilidade é o principal fundamento apresentado por aqueles doutrinadores que entendem não possuírem, os Tribunais de Contas, o poder de dizer o direito. Por esse motivo, optou-se por tratar desse princípio em tópico próprio, em sequência ao presente.

Quanto ao princípio do juiz natural, visa assegurar o julgamento por autoridade competente e imparcial, a qual somente assumirá tal função quando atendidos os requisitos e condicionantes previstos pela Constituição⁴² e, conforme já tratados em tópico próprio, os critérios constitucionais para investidura em cargos de Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas estão previstos no art. 73 da CR/88, motivo pelo qual há plena compatibilidade do órgão de controle externo com o princípio ou requisito em comento.

Por fim, relativamente ao princípio da inércia da jurisdição, segundo o qual a autoridade julgadora não deverá exercer a atividade espontaneamente⁴³, entende-se também atendido pelos Tribunais de Contas, porque, embora atue de ofício na iniciativa de procedimentos fiscalizatórios, o julgamento é realizado por Ministros e Conselheiros efetivamente inertes, aos quais a Constituição atribuiu as mesmas garantias, prerrogati-

⁴¹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini *et alli*. *Op. cit.*, p. 156.

⁴² *Ibidem*, p. 158.

⁴³ *Ibidem*, p. 152/153.

vas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, §3º), de modo a manter a independência e imparcialidade no exercício da função.

Consoante Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, o “exercício da função de julgar não é restrito ao Poder Judiciário. Os Tribunais de Contas possuem a competência constitucional de julgar contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos”. Assevera, ainda, que o termo julgamento corresponde ao exercício da jurisdição e somente poderá ser efetivo se produzir coisa julgada; “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”.⁴⁴

No mesmo sentido, são os ensinamentos de Pontes de Miranda⁴⁵, Athos Gusmão Carneiro⁴⁶, Miguel Seabra Fagundes⁴⁷ e Fernando Gonzaga Jayme⁴⁸.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é uníssona no sentido de que os Tribunais de Contas detêm competência exclusiva para o exercício da jurisdição de contas.

EMENTA: Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional nº 16/2006, que criou a possibilidade de recurso dotado de efeito suspensivo para o Ple-

⁴⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Limites à Revisibilidade Judicial das Decisões dos Tribunais de Contas. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, ano XVI, n. 2, Belo Horizonte:1998, p. 88/89.

⁴⁵ PONTES DE MIRANDA. Comentários à Constituição de 1946. V. II. Rio de Janeiro: Henrique Cahen Ed, 1947, p.95.

⁴⁶ CARNEIRO. Athos Gusmão. Jurisdição e competência.14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p.18.

⁴⁷ SEABRA FAGUNDES, Miguel. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p.139.

⁴⁸ JAYME, Fernando Gonzaga. A Competência Jurisdicional dos Tribunais de Contas. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, ano XIX, n. 4, 2002, p. 182/187.

nário da Assembléia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§ 5o do art. 33) e atribuiu à Assembléia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 19, inciso XXVIII, e art. 33, inciso IX e § 1º). 3. A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. 4. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Precedentes. 5. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. Precedentes. 6. A Constituição Federal dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional (art. 71, § 1º, CF/88). 7. As circunstâncias específicas do caso, assim como o curto período de vigência dos dispositivos constitucionais impugnados, justificam a concessão da liminar com eficácia *ex tunc*. 8. Medida cautelar deferida, por unanimidade de votos.⁴⁹

Aliada à intelecção de natureza histórica e sistêmica acerca dos Tribunais de Contas, desde sua idealização até a vigência da atual Constituição, compreende-se haver uma efetiva jurisdição especial de contas, constitucionalmente atribuída com exclusividade às referidas Cortes.

2.4 PRINCÍPIO DA JURISDIÇÃO UNA

⁴⁹ BRASIL. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3715. Supremo Tribunal Federal. Julgado em 24/05/2006. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207690>>. Acesso em 10 de março de 2013.

Conforme introduzido no tópico anterior, o princípio da inafastabilidade da jurisdição é o principal fundamento apresentado pelos doutrinadores que entendem não possuir os Tribunais de Contas o poder de dizer o direito. O preceito encontra amparo no disposto no art. 5º, XXXV da CR/88, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Nesse sentido, o Poder Judiciário possuiria verdadeiro controle do poder jurisdicional, sendo tal atribuição exclusiva daquele Poder. Para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, “o estudo desse preceito, segundo mestres da hermenêutica, entre os quais destaca-se José Afonso da Silva, conduz ao entendimento de que se trata de norma de eficácia plena, de conteúdo proibitivo, dirigido ao legislador infraconstitucional.”

Qualquer diploma infraconstitucional que impedisse que determinadas demandas fossem submetidas ao Poder Judiciário; que pretendesse criar empecilhos onerosos, como o recolhimento de taxas abusivas; que adiasse a possibilidade de ingresso em juízo ou o condicionasse ao prévio exaurimento da via administrativa; que impossibilitasse o afastamento a decisão de árbitro escolhido, seria, a toda evidência, inconstitucional, por ofensa à norma em epígrafe. Quanto a isso ninguém ousaria divergir.⁵⁰

Nesse sentido, verifica-se recair sobre o Poder Judiciário um poder amplo de verificação do regular cumprimento a preceitos jurídico-normativos em cada caso concreto (controle em sentido amplo)⁵¹, conforme já tratado.

Não obstante, tal preceito constitucional não veda que a própria Constituição atribua a outros órgãos estatais a atividade da jurisdição, como expressamente o fez ao dispor acerca do Tribunal de Contas.

A disposição do art. 5º, inc. XXXV, da Constituição

⁵⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 152.

⁵¹ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p. 93.

Federal tem por destinatário o legislador infraconstitucional, mas não veda que a própria Constituição, em dispositivo a ser coordenado, imponha o exercício da função jurisdicional a outro órgão não integrante do Poder Judiciário, ou, mais contundentemente, estabeleça que um determinado tipo de questão não seja objeto de apreciação judicial.⁵²

Nessa trilha, verifica-se que o exercício da jurisdição pelos Tribunais de Contas (ou pelo Congresso Nacional ou Senado Federal⁵³) não cria embaraços a previsão do art. 5º, XXXV da CR/88.

O poder de julgar as contas pela Corte emana de preceito Constitucional próprio e a definitividade do julgamento não cria qualquer obstáculo à efetivação do disposto no dispositivo constitucional, até porque fala-se de jurisdição especial, voltada ao julgamento específico de contas (art. 71, II, da CR/88), passível de interferência do Poder Judiciário no caso de abuso ou excesso de poder, ou ainda no caso de manifesta ilegalidade⁵⁴.

Dessa forma, verifica-se que o princípio da jurisdição una e a atribuição constitucional do poder de dizer o direito a outros órgãos não inerentes ao Judiciário, conformam um conflito normativo simplesmente aparente, o qual pode ser afastado por uma interpretação sistêmica da Carta de 1988.

2.5 PRINCÍPIO DA COISA JULGADA

Característica dos atos jurisdicionais, a imutabilidade denota a impossibilidade de serem revistos ou modificados⁵⁵. De fato, o atributo decorre do princípio da coisa julgada, segundo

⁵² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Op. cit.*, p. 152.

⁵³ vide tópico 2.2.

⁵⁴ COSTA JÚNIOR, Eduardo Carone. As Funções Jurisdicional e Opinitiva do Tribunal de Contas – distinção e relevância para a compreensão da natureza jurídica do parecer prévio sobre contas anuais dos prefeitos. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano XIX, n. 2, 2001, p. 110.

⁵⁵ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini *et alli*. *Op. cit.*, p. 154.

o qual, consoante ensinamentos de Luiz Guilherme Marinoni, uma vez resolvida a situação posta sob análise da autoridade detentora do poder de dizer o direito, tornar-se-ia indiscutível. “Isso não apenas para que a autoridade do Estado possa se afirmar, mas também porque os cidadãos têm a necessidade de ver os seus conflitos solucionados de forma definitiva.”⁵⁶

Nesse sentido, considera-se a coisa julgada material, assim definida:

Para se dizer que a decisão jurisdicional que resolve os litígios não pode ser negada ou rediscutida, afirma-se que ela produz coisa julgada material. E a Constituição Federal, sabedora da necessidade desse instituto para a caracterização do Estado e para a plena conformação do direito fundamental à tutela jurisdicional, estabelece em seu art. 5º, XXXVI, que a lei não prejudicará a coisa julgada.

Esse dispositivo alude somente ao legislador apenas para evidenciar o *alcance* da coisa julgada, pois é evidente que ela não pode ser rediscutida pelos particulares, nem diante de um novo órgão do Judiciário nem a sua distância. A coisa julgada material além de se constituir em pilar do Estado Democrático de Direito, é corolário do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva.⁵⁷

Ao trazer tais ensinamentos da doutrina processualista clássica para o estudo que se propõe, assevera Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, ao dispor sobre o alcance do princípio da coisa julgada sobre as decisões emanadas das Cortes de Contas:

[...] a definitividade ou inalterabilidade da decisão é decorrência lógica, jurídica e inafastável da jurisdição. Se determinado órgão decide sobre a questão jurídica que lhe foi submetida, mas essa decisão não merece o respeito dos outros órgãos e agentes, não há que se falar em jurisdição. Se não transita em julgado, não produz coisa julgada, não é jurisdição e, tecnicamente, não pode ser considerado um julgamen-

⁵⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. Curso de Processo Civil, v.1, p. 135.

⁵⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. Curso de Processo Civil, v.1, p. 135/136.

to.⁵⁸

Dessa forma, por meio de uma interpretação normativo-constitucional judiciosa, conclui o renomado autor por haver clara aplicação do instituto da coisa julgada às decisões emanadas dos Tribunais de Contas, quando do exercício da função emanada do art. 71, II da CR/88:

No presente caso, o que é olvidado, com frequência, é que a competência textualmente definida como *juízo* foi cometida a órgão estatal constitucionalmente, para o qual o constituinte expressamente utilizou as expressões *jurisdição, julgar e judicatura*.⁵⁹

Em linhas gerais, o Tribunal de Contas julga as matérias dispostas no inciso II do art. 71 da Carta Magna e a decisão possui caráter de definitividade, não podendo ser alcançada, no mérito, pela revisão judicial, pois seu julgamento é especializado, qualificado, referindo-se à regularidade ou irregularidade das contas julgadas.⁶⁰

Fato é que, sendo os Tribunais de Contas órgãos estatais constitucionalmente estabelecidos, dotados do poder jurisdicional emanado da própria Carta Magna, não há como se dissociar o instituto da coisa julgada de suas decisões ou julgamento de contas. O poder jurisdicional está, portanto, intimamente vinculado ao caráter definitivo das decisões.

Ao poder judiciário não compete rever as manifestações das Cortes de Contas, nesse particular, senão acolhê-las como elemento válido, já assente, para favorecer ou comprometer aquele que vá, ou seja chamado a juízo, em torno de dinheiros ou valores públicos em geral, confiados à sua gestão ou guarda.⁶¹

3 PROCESSO E PROCEDIMENTO

⁵⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Op. cit.*, p. 151.

⁵⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. *Op. cit.*, p. 178.

⁶⁰ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p. 195.

⁶¹ FAGUNDES, Seabra. Os Tribunais de Contas da Estrutura Constitucional Brasileira. In: *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 10, n. 20, dezembro de 1979, p.82.

Voltando-se à etimologia dos termos em referência, a doutrina do Direito Processual relembra, de modo geral, a origem do termo “procedimento”, que deriva da expressão *procedere*, ou seja, prosseguir, seguir em frente. E, com idêntico sentido etimológico, desse significado decorre, também, a palavra “processo.”⁶²

Consoante os ensinamentos de Aroldo Plínio Gonçalves, assevera-se a diferenciação doutrinária acerca dos termos processo e procedimento, a qual culminou no surgimento de dois posicionamentos teóricos “cujas diferenças não incidem tão-somente no conceito, mas alcançam temas fundamentais do Direito Processual”⁶³.

Há uma primeira distinção entre os termos que é pautada por um critério teleológico, segundo o qual “o processo, diferentemente do procedimento, possui um fim específico e determinado”. Desse modo, segundo referida corrente, “o processo é revestido de finalidades, enquanto que o procedimento constitui tão-somente a formalidade a ser observada”⁶⁴.

Não obstante a difusão do critério teleológico como principal diferenciador dos termos sob análise, conforme grande parte da doutrina processualista contemporânea, Aroldo Plínio Gonçalves aponta um problema sobre o entendimento, “para o qual não se encontra resposta adequada”:

É que, se o procedimento se constitui em meio necessário, (pois não se aboliu, ainda, a necessidade da existência do procedimento), para a existência, ou o desenvolvimento, ou a ordenação, do processo, tem, então, o caráter teleológico que toda técnica intrinsecamente comporta, como meio idôneo para atingir finalidades. Mesmo considerado como série de atos, como forma de ordenação, como meio de se estamparem os atos do processo, o procedimento estaria im-

⁶² GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Op. cit.*, p.51.

⁶³ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p. 188 *apud* GONÇALVES, Aroldo Plínio. Teoria e Técnica Processual. Rio de Janeiro: Aide, 1992, p.63.

⁶⁴ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p. 188.

pregnado de sentido teleológico, porque sua finalidade, já explícita em sua funcionalidade, não poderia ser negada.⁶⁵

A partir dessa crítica, conclui o renomado autor ser o critério lógico (segundo posicionamento teórico acerca do tema) aquele que melhor trabalha a concepção do termo “procedimento”, do qual se extrai um novo conceito de “processo”. Consoante referido critério, procedimento seria gênero do qual decorre a espécie processo, configurando-se, o último, pela realização do procedimento na presença do contraditório. Explica o autor:

Pelo critério lógico, as características do procedimento e do processo não devem ser investigadas em razão de elementos finalísticos, mas devem ser buscadas dentro do próprio sistema jurídico que os disciplina. E o sistema normativo revela que, antes que “distinção”, há entre eles uma relação de inclusão, por que o processo é uma espécie do gênero procedimento, e, se pode ser dele separado é por uma diferença específica, uma propriedade que possui e que o torna, então, distinto, na mesma escala em que pode haver distinção entre gênero e espécie. A diferença específica entre o procedimento geral, que pode ou não se desenvolver como processo, e o procedimento que é processo, é a presença neste do elemento que o especifica: o contraditório. O processo é um procedimento, mas não qualquer procedimento; é o procedimento de que participam aqueles que são interessados no ato final, de caráter imperativo, por ele preparado, mas não apenas participam; participam de uma forma especial, em contraditório entre eles, porque seus interesses em relação ao ato final são opostos.⁶⁶

Em que pesem as divergências, o procedimento deve ser compreendido como uma atividade preparatória de certo ato administrativo (ou contrato), regulado em lei, praticado com vistas a um provimento, ao passo que o processo, em síntese, é a espécie do gênero procedimento quando realizado em contraditório entre as partes.

Pode-se dizer que, do ponto de vista subjetivo, que o

⁶⁵ GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Op. cit.*, p.54/55.

⁶⁶ *Ibidem*, p.56/57.

procedimento *lato sensu* divide-se em procedimento em sentido estrito e processo.

O procedimento em sentido estrito caracteriza-se por uma sucessão de atos realizados pelo mesmo sujeito, ou por diversos órgãos do mesmo sujeito que deve editar o ato final. É a forma pela qual a Administração Pública transforma seus poderes, legalmente estatuídos, exercitando uma dada função administrativa, em atos concretos, visando à satisfação de interesses da coletividade ou do Estado. Somente de forma reflexa serão atendidos interesses pessoais dos administrados.

Quando, no entanto, o procedimento necessita da atuação de diversos sujeitos, distintos daquele a quem cabe tomar uma decisão e que colaboram para a edição do ato administrativo, tem-se uma espécie distinta de procedimento, designada por processo. Observe-se que, no processo, os colaboradores, com seus atos processuais, visam a defender um interesse próprio e, somente de forma mediata, atendem a interesse da Administração Pública.⁶⁷

O processo é meio de exercício do Poder estatal, derivado diretamente do Estado de Direito, reconhecedor e garantidor dos direitos fundamentais. Trata-se de instrumento resultante da evolução histórica dos métodos de composição de litígio, utilizado na solução pacífica dos conflitos de interesses. Desenvolve-se mediante uma sucessão de atos autônomos, encaixados, enfeixados, ordenados, coordenados, sequenciados e organizados em um plexo orientado para o provimento estatal que pretende a resolução da lide.

3.1 PRINCÍPIOS PROCESSUAIS CONSTITUCIONAIS

Verifica-se na doutrina processualista haver um elenco de vários princípios informadores do Direito Processual. Entre eles, há os considerados de maior relevância por possuir vinculação direta aos preceitos e objetivos constitucionais acerca do tema.

⁶⁷ ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 390.

Assim, embora existam inúmeros princípios apontados por estudiosos do Direito Processual (tais como o da oralidade, persuasão racional do juiz, impulso oficial, livre investigação das provas, entre outros⁶⁸), a análise proposta voltar-se-á àqueles informadores do devido processo legal, o qual alude à efetivação dos direitos fundamentais processuais, ou garantias de justiça processual, insculpidos na Carta Maior.

Luiz Guilherme Marinoni, ao dispor sobre o processo no Estado Constitucional e o necessário vínculo aos direitos fundamentais, adota a efetiva observância aos princípios do contraditório, imparcialidade do juiz, publicidade e motivação como principal meio de legitimação do exercício da jurisdição:

O procedimento, visto como garantia de participação das partes, relaciona-se com o “devido processo legal” (em sentido processual). Somente é o “devido processo legal” o procedimento que obedece aos direitos fundamentais processuais ou às garantias de justiça processual insculpidas na Constituição, tais como o contraditório, a imparcialidade do juiz, a publicidade e a motivação. A observância do “devido processo legal” ou do “procedimento legal” legitima o exercício da jurisdição e, de outro ângulo, constitui garantia das partes diante do poder estatal.⁶⁹

Nesse sentido, conforme bem ressalta José dos Santos Carvalho Filho, ao tratar do princípio do contraditório, “embora consagrada a expressão ‘contraditório e ampla defesa’, tem-se, na verdade, que a noção de contraditório já se insere na de ampla defesa”. E, sobre o contraditório e, conseqüentemente, a ampla defesa, assevera o autor:

O contraditório indica a possibilidade de rechaçar argumentos, rebater imputações, questionar a existência de fatos; sendo assim, é inegável que quem possui tais poderes está, *ipso facto*, exercendo seu direito de ampla defesa. Esta reflete uma noção-gênero da qual o contraditório é noção-espécie. Por ampla defesa deve entender-se o conjunto de

⁶⁸ cf. CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini *et alli*. *Op. cit.*, p. 57/83.

⁶⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. *Op. cit.*, p. 460/461.

meios através dos quais o indivíduo pode comprovar situação diversa daquela que contraria seu interesse específico. Entre esses meios, está o direito ao contraditório, o direito à ampla produção de provas, o direito à reinquirição de testemunhas (quando prestam depoimento sem a presença do interessado), o direito de ser representado por advogado, o direito de impugnar atos e condutas estatais que violem o devido processo legal (*due process of law*) e, enfim, todo meio que sirva para conduzir a situação que satisfaça interesse não atendido total ou parcialmente.⁷⁰

Sobre a imparcialidade do juiz, ou autoridade detentora da jurisdição, são os ensinamentos de Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco:

O caráter de imparcialidade é inseparável do órgão da jurisdição. O juiz coloca-se entre as partes e acima delas: esta é a primeira condição para que possa exercer sua função dentro do processo. A imparcialidade do juiz é pressuposto para que a relação processual se instaure validamente. É nesse sentido que se diz que o órgão jurisdicional deve ser *subjetivamente capaz*.

A incapacidade subjetiva do juiz, que se origina da suspeita de sua imparcialidade, afeta profundamente a relação processual. Justamente para assegurar a imparcialidade do juiz, as Constituições lhe estipulam garantias (Const., art. 95), prescrevem-lhe vedações (art. 95, par. ún) e proíbem juízos e tribunais de exceção (art. 5º, inc. XXXVII).⁷¹

Os mesmos autores prelecionam sobre o princípio da publicidade nos seguintes termos:

O princípio da publicidade do processo constitui uma preciosa garantia do indivíduo no tocante ao exercício da jurisdição. A presença do público nas audiências e a possibilidade do exame dos autos por qualquer pessoa representam o mais seguro instrumento de fiscalização popular sobre a obra

⁷⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal: comentários à Lei n. 9.784 de 29/1/1999*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p.58.

⁷¹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini *et alli*. *Op. cit.*, p. 58.

dos magistrados, promotores públicos e advogados [...] ⁷²

No tocante à motivação, refere-se à exteriorização expressa da justificativa que a autoridade decisória deve mencionar em julgamento. Cuida-se de expor as razões que conduziram à decisão, que formaram a causa para a sua forma de ser, elemento imprescindível para a validade do ato ⁷³.

Há quem afirme, ainda, se tratar de elemento efetivador de verdadeira função política das decisões jurisdicionais, cujos destinatários ultrapassam os sujeitos envolvidos atingindo todos os cidadãos, que poderão aferir o atendimento do ato aos preceitos legais ⁷⁴.

3.2 PROCESSO ADMINISTRATIVO

Considerando-se as três funções primordiais do Estado contemporâneo, conforme teoria concebida por Montesquieu, pode-se classificar os processos jurídicos existentes em três grupos: processo legislativo, processo judicial e processo administrativo. ⁷⁵

Segundo ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, ainda pautado pela teoria teleológica acerca dos termos “processo” e “procedimento”:

Certo, no entanto, é que, corroborando o aspecto teleológico do processo em geral, cada uma de suas modalidades persegue um objetivo próprio. Assim, o objetivo final do processo legislativo é a *lei* (ou outros atos a ela semelhantes em conteúdo); do processo judicial é a *sentença* (incluídos, em sentido lato, os acórdãos); e do processo administrativo é o *ato administrativo* (aí inseridas também as condutas administrativas materiais sem formalização expressiva). ⁷⁶

Há entre os estudiosos do tema aqueles que rejeitam a

⁷² *Ibidem*.

⁷³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p.53.

⁷⁴ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini *et alli*. *Op. cit.*, p. 74.

⁷⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p.5.

⁷⁶ *Ibidem*, p.7.

expressão “processo administrativo”, defendendo a adoção supostamente mais correta da expressão “procedimento administrativo”⁷⁷. Entretanto, não é a posição majoritária dos doutrinadores contemporâneos, notadamente em vista à menção expressa da Constituição da República.

Nesse sentido, Benjamin Zymler observa que a Constituição de 1988 “nos incisos LV e LXXII do art. 5º, no inciso XXI do art. 37 e no inciso II do §1º do art. 41, adotou a expressão processo administrativo, reconhecendo, indubitavelmente, a existência de uma típica processualidade administrativa”⁷⁸.

Em sentido amplo, o processo administrativo é formado por um complexo de medidas jurídicas e materiais praticadas cronologicamente, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir os seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros.⁷⁹

Consoante as linhas de Hely Lopes Meirelles:

A Administração Pública, para registro dos seus atos, controle da conduta de seus agentes e solução de controvérsias dos administrados, utiliza-se de diversificados procedimentos, que recebem a denominação de processo administrativo.

[...]

Entretanto, como, na prática administrativa, toda atuação interna recebe a denominação de 'processo', tenha ou não natureza jurisdicional, impõe-se distinguir os processos administrativos propriamente ditos, ou seja, aqueles que encerram

⁷⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p.7.

⁷⁸ ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 392.

⁷⁹ GUERRA, Evandro Martins; MIARI, Áira Lages. O processo administrativo e o princípio da segurança jurídica. In: *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*. Belo Horizonte, ano 6, n. 59, janeiro de 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=33604>>. Acesso em: 13 setembro 2012.

um litígio entre a Administração e o administrado ou o servidor, dos impropriamente ditos, isto é, dos simples expedientes que tramitam pelos órgãos administrativos, sem qualquer controvérsia entre os interessados.⁸⁰

Assim, o processo administrativo, em síntese, é a atividade jurídico-administrativa exercida mediante a participação de administrados ou terceiros interessados, que visa a um provimento Estatal, o qual gerará efeitos entre a Administração Pública e os envolvidos, devendo-se respeitar o devido processo legal constitucionalmente estabelecido⁸¹.

Entre os elementos configuradores do processo administrativo, cita-se a relação jurídica própria do Direito Administrativo, a qual vincula todos os envolvidos, sejam agentes da Administração ou terceiros interessados. O elemento objetivo deve ser atingido justamente por meio do processo, além do procedimento a ser adotado (terceiro elemento)⁸².

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, cinco são as etapas principais do processo administrativo:

- I. fase de iniciativa ou propulsora, que pode ocorrer por provocação do administrado ou por iniciativa da própria Administração;
- II. fase instrutória, caracterizada pela produção de provas que irão conduzir a decisão a ser tomada pela Administração.
- III. fase dispositiva, na qual a Administração declara a sua decisão a respeito do objeto posto sob sua apreciação;
- IV. fase denominada de controle processual, na qual se busca verificar o regular atendimento do processo às exigências legais;
- V. por último, a fase de comunicação, na qual a Admi-

⁸⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p.643/644.

⁸¹ GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p. 197.

⁸² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p.3/4.

nistração comunica os envolvidos sobre sua decisão, conferindo-lhe ampla publicidade.⁸³

3.3 PROCESSO DE CONTAS

É comum na doutrina voltada ao estudo do Direito Público o entendimento de que o processo desenvolvido no âmbito dos Tribunais de Contas possui natureza jurídica de processo administrativo. Nesse sentido, preleciona Benjamin Zymler:

O Tribunal de Contas da União, por sua estrutura constitucional e por sua conformação assemelhada aos tribunais judiciários, deve fazer uso, exemplarmente, do processo administrativo como meio para ultimação dos atos administrativos inseridos em sua órbita de atribuições finalísticas, em especial quando julga as contas de administradores públicos, fiscaliza a aplicação dos recursos públicos ou aprecia, para fins de registro, a legalidade de atos de admissão e as concessões de aposentadoria.⁸⁴

Em outra linha interpretativa, o Carlos Ayres Britto, ex-Ministro do STF, em diversas oportunidades, manifestou-se no sentido da existência de um autêntico processo de contas:

Bem, então os Tribunais de Contas são órgãos de estrutura constitucional elevadíssima. Eles não são órgãos administrativos como se diz aí, amiudadamente. E os processos dos Tribunais de Contas não são processos administrativos. Tudo nos Tribunais de Contas tem uma antologia, tem natureza, tem identidade inconfundível. Não há processo administrativo no âmbito dos Tribunais de Contas. É um processo de Contas. Não é processo parlamentar, não é processo jurisdicional, não é processo administrativo. É processo de Contas. Os membros do Ministério Público, junto aos Tribunais de Contas, são um Ministério Público de Contas. Tribunais de Contas, processos de Contas, Ministros de Contas. O Ministro Ubiratan é Ministro de Contas. Procurador ou promotor ou membro do Ministério Público de Contas. O processo nem é

⁸³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 442/443.

⁸⁴ ZYMLER, Benjamin. *Op. cit.*, p. 384.

administrativo, nem é jurisdicional, nem é parlamentar. É de Contas.⁸⁵

Quando Ministro, em voto prolatado no âmbito da Suprema Corte, assim se manifestou:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ILEGITIMIDADE DO COORDENADOR-GERAL DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. NEGATIVA DE REGISTRO A PENSÃO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. [...]

4. O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos *processos de contas* que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido *in albis* o interregno quinquenal, a contar da pensão, é de se convocar os particulares para participarem do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (inciso LV do art. 5º). 5. Segurança concedida.⁸⁶ (destaques próprios)

No mesmo sentido, Demostenes Tres Albuquerque entende possuírem, os processos dos Tribunais de Contas, natureza jurídica distinta dos demais:

Os processos de contas diferenciam-se dos demais tipos de processo, basicamente, pelo tipo de atividade exercida pelo Tribunal. Por meio desta espécie processual, o TCU exerce sua função judicante. Julga as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. A Constituição Federal e a Lei n. 8.443/92, ao retratar a função judicante do Tribunal, distinguiu o exame das contas ordinárias dos administradores públicos da apreciação pontual referente àquelas situações em que há omissão no dever de prestar contas, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União mediante convênio ou outros instrumentos congêne-

⁸⁵ BRITTO, Carlos Ayres. O papel do novo Tribunal de Contas. I Encontro Técnico dos Tribunais de Contas – Norte e Nordeste do Brasil. João Pessoa, PB. Ano 2010, 10f, p. 7/8.

⁸⁶ BRASIL. Mandado de Segurança n. 25.403/DF. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Carlos Ayres Britto. Julgado em 15/09/2010.

res.⁸⁷

O entendimento exige a compreensão da complexa e multiforme composição do Estado contemporâneo. O Tribunal de Contas não é órgão administrativo, nem tampouco compõe a Administração Pública, formada exclusivamente pelo Poder Executivo no exercício de sua função precípua. O complexo conjunto denominado Administração Pública apenas se alarga quando os demais órgãos do poder exercem atipicamente a função administrativa, contudo, isso não os torna componentes do plexo.

Com efeito, embora o Tribunal de Contas exerça atipicamente atribuições administrativas, como todos os demais órgãos de poder, sua função constitucional é de controle, marcado por características próprias, vale dizer: é órgão constitucional autônomo, independente dos demais órgãos do Poder; possui competências constitucionais exclusivas, entre elas, nos termos do art. 71, II da Carta Maior, detém jurisdição especial.

De fato, em face dos atributos próprios, destacam-se as especificidades que distinguem o processo desenvolvido pelos Tribunais de Contas da processualística típica da Administração Pública.

Na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU) (Lei n. 8.443/92), adotada como referência, há disposições acerca da organização, apresentação e prática de atos processuais estabelecidas para aquela casa, os quais muito se diferem das regras estabelecidas pela Lei de Processo Administrativo Federal, n. 9.784/1999.

Entre as disposições, estão as que estabelecem o processo de tomada e prestação de contas (art. 7º da Lei n. 8.443/92), os procedimentos de fiscalização (Capítulo II, artigos 36 a 48), os procedimentos de apreciação da admissão de pessoal e da concessão de aposentadoria (art. 1º, V), o processo de tomada de contas especial (art. 8º), além dos procedimentos dispostos no

⁸⁷ *Apud* GUERRA, Evandro Martins. *Op. cit.*, p. 197.

Regimento Interno da Corte: a denúncia (Capítulo III, artigos 234 a 236) e consulta (Capítulo IV, artigos 264 e 265).

Diante dessas disposições normativas, no cumprimento de suas competências constitucionais, O Tribunal de Contas desenvolve diversos procedimentos, entre os quais destaca-se o desenvolvimento de um processo autônomo, instaurado no exercício da sua função jurisdicional, nos termos do art. 71, II da CR/88, o processo de contas.

Quando cumpre a competência de julgar as contas a Corte não possui como objetivo a produção de atos cujos efeitos gerarão reflexos somente ou especialmente no âmbito administrativo, como é o tratamento normativo dispensado ao processo administrativo federal por meio da Lei n. 9.784/1999, a qual visa estabelecer “normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta”.

Diferentemente, em sede de juízo de contas, as decisões emanadas dos Tribunais de Contas conformam coisa julgada especial, com eficácia de título executivo⁸⁸, cuja inalterabilidade alcança, inclusive, o Poder Judiciário, no tocante à sua competência exclusiva e especializada de julgar as contas.

Com o julgamento, a Corte irá aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelece, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao Erário (art. 71, VIII, CR/88).

Carlos Ayres Britto eleva a especificidade da função dos Tribunais de Contas que é a principal razão para que se considere autônomo o processo estabelecido nas casas, principalmente diante de sua origem e conteúdo:

Competências são poderes, são poderes instrumentais, são meios para a realização de um fim. Qual é o fim? Controle externo. O TCU e o Congresso Nacional, para cumprimento de sua função de controle externo, precisam de meios, de poderes chamados competências. A Constituição, no art. 71,

⁸⁸ nos termos do art. 71, § 3º, CR/88.

arrola as competências do TCU e nos artigos 48 e 49 arrola as competências do Congresso Nacional. Não confundir função e competência. Função é uma atividade finalística, competência é uma atividade de meio. Quais são as competências do TCU? Competência judicante, competência opinativa, competência consultiva, competência informativa, competência sancionadora e competência corretiva. A serviço de que, tantas competências? Da função controle externo. Então o TCU é aquinhoadado de competências para o desempenho desembaraçado, altivo, a tempo e a hora, prestante, eficiente da sua função. A função é atividade típica de um órgão. Eu tenho esse ouvido direito, e ele embota em sua função auditiva, não serve mais pra ouvir. Ele ainda é ouvido? Ou é apenas uma orelha? Por que? Porque quem faz o órgão é a função. Se o Tribunal de Contas da Paraíba já não cumpre sua função, já não faz um controle externo eficiente, eficaz, independente, austero, no plano jurídico, ele continua Tribunal de Contas. E no plano de fato, ele continua Tribunal de Contas? É preciso não embotar jamais a função. Porque a função põe o órgão em movimento. É a razão de ser do órgão.⁸⁹

É justamente a especialidade do julgamento realizado nos processos de contas que impedem a revisibilidade do mérito das decisões decorrentes dos Tribunais de Contas, tese acatada pelo Poder Judiciário, nos termos das decisões seguintes:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CONDENAÇÃO PATRIMONIAL. IRREGULARIDADES NO USO DE BENS PÚBLICOS. EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO (ARTIGO 71, PARÁGRAFO 3º, DA CF). ACÓRDÃO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.⁹⁰

A Certidão de Decisão do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito tem eficácia de título executivo (CF - art. 71, parágrafo 3º).

O artigo 71, inciso II da Constituição Federal comete

⁸⁹ BRITTO, Carlos Ayres. *O papel do novo Tribunal de Contas*. I Encontro Técnico dos Tribunais de Contas – Norte e Nordeste do Brasil. João Pessoa, PB. Ano 2010, 10f, p.7.

⁹⁰ AI 802442 / RS - RIO GRANDE DO SUL - AGRAVO DE INSTRUMENTO - Relator(a): Min. LUIZ FUX - Julgamento: 1/3/2013

aos Tribunais de Contas o julgamento da regularidade das contas dos administradores, o que implica investi-lo no exercício de função judicante; e quando decide, o faz conclusiva e definitivamente sem dar lugar a nova apreciação pelo Poder Judiciário.

A definitividade do pronunciamento do Tribunal de Contas repercute na execução para cobrança do valor da irregularidade ou da ilegalidade da despesa, notadamente por não ensejar discussão sobre a iliquidez da dívida, ainda que arguida em Embargos, seja porque implicaria na reabertura do processo de tomada e julgamento das contas o que impensável, pena de torná-lo inútil formalismo, seja porque para o mister carecem de jurisdição os órgãos do Poder Judiciário.

Nesse sentido também, o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO. RESOLUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO POR PAGAMENTO INDEVIDO.

Não há como reconhecer a ilegitimidade de resolução do Tribunal de Contas para imputação de débito por pagamento realizado a maior pelo Presidente da Câmara de Vereadores aos seus pares, sem prévio exame da resolução, sobre a qual se fundaram os atos praticados pelo recorrente, bem como sua legitimidade e adequação dos fatos ao seu conteúdo.

O Poder Judiciário não detêm competência para rever as decisões do Tribunal de Contas dos Municípios, no que diz respeito ao exame de contas, não competindo a esta Corte analisar a motivação da imputação do débito.

Recurso improvido. (RMS12487/GO. Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO. Primeira Turma. Data do Julgamento: 22/05/2001)

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA/DECONSTITUTIVA. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. NÃO APROVAÇÃO DE CONTAS PRESTADAS PELO MUNICÍPIO. CONDENAÇÃO DO EX-PREFEITO AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO MÉRITO PELO JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS. RECURSO IMPROVIDO.⁹¹

⁹¹ Processo: Apelação Cível n. 1.0024.05.781341-2/001 / 7813412-58.2005.8.13.0024 (1) - Relator(a): Des.(a) Maria Elza - Data de Julgamento:

Segundo o disposto no art. 71, II da CR/88, compete ao Tribunal de Contas julgar as contas dos administradores, competindo ao Poder Judiciário apenas a análise da legalidade e regularidade formal da decisão proferida pelo órgão autônomo, sob pena de infringência à norma constitucional.

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO - EX-PREFEITO - CERTIDÃO DE DÉBITO ORIGINADA DE SANÇÕES APLICADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS - REQUISITOS ATENDIDOS - COMPETÊNCIA DO JUDICIÁRIO - RESTRIÇÃO AO EXAME DOS ASPECTOS DA LEGALIDADE DO ATO - SEPARAÇÃO DOS PODERES.⁹²

A Certidão de Débito expedida pelo Tribunal de Contas, preenchidos os requisitos de liquidez, certeza e exigibilidade, é título executivo extrajudicial. Não cabe ao Poder Judiciário adentrar nos motivos que determinaram a imputação de sanções ao ex-alcaide, eis que limitado ao controle da legalidade, sob pena de ofender o princípio da separação dos poderes.

4 CONCLUSÃO

Os Tribunais de Contas brasileiros são órgãos constitucionais autônomos. Desde o governo provisório de Deodoro da Fonseca em 1890, a criação do Tribunal de Contas da República, por meio do Decreto n. 966-A, teve em sua exposição de motivos a expressa intenção legislativa de se conferir ao órgão o poder de dizer o direito.

Em que pese os diferentes tratamentos constitucionais conferidos às Cortes de Contas brasileiras ao longo do século XX, de acordo com o contexto político inerente a cada diploma, o modelo de controle foi sendo amalgamado de forma a constituir um sistema eficiente que coibisse o mau uso dos dinheiros públicos.

20/8/2009 - Data da publicação da súmula: 9/9/2009.

⁹² Processo: Apelação Cível n. 1.0592.06.006422-3/001 / 0064223-85.2006.8.13.0592 (1) -Relator(a): Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto - Data de Julgamento: 24/02/2011 - Data da publicação da súmula: 05/04/2011.

Nesse sentido, a Constituição da República de 1988 atribuiu expressamente competências exclusivas aos Tribunais de Contas, nos incisos do art. 71. Entre elas, ressaí indefectivamente o poder jurisdicional, a tarefa especial de exercício da jurisdição (*jus dicere* ou *juris dictio*), o poder de dizer o direito.

Componente do sistema de controle, o poder de julgar as contas emana de preceito constitucional próprio e a definitividade do julgado ressaí da jurisdição especial, voltada ao julgamento específico de contas (art. 71, II, da CR/88), passível de revisão do Poder Judiciário no caso de abuso ou excesso de poder, ou ainda no caso de manifesta ilegalidade.

Assim sendo, a competência dada aos Tribunais de Contas para o julgamento da regularidade das contas implica investi-lo no exercício de função judicante, decidindo conclusiva e definitivamente sem dar lugar a nova apreciação pelo Poder Judiciário. Vale dizer, o Poder Judiciário não detém competência para rever as decisões definitivas dos Tribunais de Contas, no que tange ao exame de contas, não lhe sendo possível a análise da motivação relativa à imputação de débito ou aplicação de multa, mas, tão só, a verificação da legalidade e regularidade formal da decisão proferida pelo órgão autônomo, sob pena de infringência à norma constitucional.

Diante disso, conclui-se que o princípio da jurisdição una e a atribuição constitucional do poder de dizer o direito a outros órgãos não componentes do Judiciário, conformam um conflito normativo simplesmente aparente, afastado mediante interpretação sistêmica da Carta de 1988.

Na esteira desse raciocínio, sendo os Tribunais de Contas órgãos estatais constitucionalmente estabelecidos, dotados do poder jurisdicional emanado da própria Carta Magna, não há como se dissociar o instituto da coisa julgada de suas decisões ou julgamento de contas. O poder jurisdicional está, portanto, intimamente vinculado ao caráter definitivo das suas decisões e à autonomia de suas decisões.

Os processos de contas não se confundem com os demais tipos de processo, notadamente pela diversidade da atividade exercida pelo Tribunal, a função judicante de contas. Julga as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

De todo modo, vale dizer que na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n. 8.443/92), adotada como referência, há disposições acerca da organização, apresentação e prática de atos processuais de contas, distintas das regras estabelecidas pela Lei de Processo Administrativo Federal, n. 9.784/1999.

Diferentemente do processo aplicável à Administração Pública, as Cortes de Contas não possuem como objetivo, pura e simplesmente, a produção de atos cujos efeitos gerarão reflexos somente ou especialmente no âmbito administrativo, como é o tratamento normativo dispensado ao processo administrativo federal por meio da Lei n. 9.784/1999.

Os Tribunais de Contas são órgãos constitucionais autônomos, conformados por um tratamento jurídico-normativo próprio, principalmente diante das inovações e ampliações de suas competências trazidas pela Carta de 1988, havendo, de fato, elementos que permitem se concluir por haver um processo autônomo no âmbito das Cortes de Contas.



REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Funções do Tribunal de Contas. In: *Revista de Direito Público*. São Paulo,

- n. 72, out/dez 1984.
- BRITTO, Carlos Ayres. *O papel do novo Tribunal de Contas*. I Encontro Técnico dos Tribunais de Contas – Norte e Nordeste do Brasil. João Pessoa, PB. Ano 2010, 10f.
- CARNEIRO. Athos Gusmão. *Jurisdição e competência*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal: comentários à Lei n. 9.784 de 29/1/199*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.
- CASTARDO, Hamilton Fernando. *O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Millennium Editora, 2007, p.41. *Apud* BARBOSA, Rui. *Exposição de Motivos: Brasil*. Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890. 1ª Coleção de Leis do Brasil, vol. 11. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em 21 de janeiro de 2007.
- CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública*. Niterói: Impetus, 2007.
- CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito Processual Civil*. Vol. II. São Paulo: Saraiva, 1969.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini *et alli*. *Teoria Geral do Processo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.
- COSTA JÚNIOR, Eduardo Carone. As Funções Jurisdicional e Opinitiva do Tribunal de Contas – distinção e relevância para a compreensão da natureza jurídica do parecer prévio sobre contas anuais dos prefeitos. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano XIX, n. 2, 2001.
- FAGUNDES, Seabra. Os Tribunais de Contas da Estrutura Constitucional Brasileira. In: *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 10, n. 20, dezembro de

- 1979.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Limites à Revisibilidade Judicial das Decisões dos Tribunais de Contas. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, ano XVI, n. 2, Belo Horizonte:1998.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.
- GUERRA, Evandro Martins. *Direito Financeiro e o Controle da Atividade Financeira Estatal*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- GUERRA, Evandro Martins. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- GUERRA, Evandro Martins; MIARI, Áira Lages. O processo administrativo e o princípio da segurança jurídica. In: *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*. Belo Horizonte, ano 6, n. 59, janeiro de 2006.
- GUERRA, Evandro Martins; PAULA, Denise Mariano de. A função jurisdicional dos Tribunais de Contas. In: *Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte, ano 13, n. 143, janeiro de 2013.
- JAYME, Fernando Gonzaga. A Competência Jurisdicional dos Tribunais de Contas. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, ano XIX, n. 4, 2002.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. Curso de Processo Civil, v.1.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MONTEBELLO, Marianna. Os tribunais de contas e o controle das finanças públicas. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, vol. 31, n. 2.
- OLIVEIRA, Telma Almeida de. *O Controle da Eficácia da Administração Pública no Brasil*. Salvador: EGBA, 1995.
- PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1946*. V. II. Rio de Janeiro: Henrique Cahen Ed, 1947.
- SEABRA FAGUNDES, Miguel. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- SOUSA, Alfredo José de; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo et alli. *O Novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. *A Força das Decisões do Tribunal de Contas*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- TELLES, Antônio de Queiroz. *Introdução ao Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 390.