

## Controle judicial das decisões exaradas pelos Tribunais de Contas

Judicial control of the decisions made by the Audit Courts

**Diel Murillo Cirqueira Alves**<sup>1</sup>

**Leila Rufino Barcelos**<sup>2</sup>

**Márcio Aluízio Moreira Gomes**<sup>3</sup>

**Patrícia Alves Xavier**<sup>4</sup>

### RESUMO

Este artigo trata do estudo geral do controle judicial das decisões exaradas pelos Tribunais de Contas. Foi elaborado com base em pesquisas bibliográficas e decisões judiciais, visando demonstrar a natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas e a possibilidade jurídica de recorribilidade e revisão judicial delas. Conclui-se que o Poder Judiciário deve aceitar ações contra as decisões em caso de ilegalidades ou de cunho formal, não podendo adentrar a matéria da regularidade ou irregularidade das contas dos gestores.

**Palavra-Chave:** Tribunais de Contas. Decisões. Controle Judicial.

---

1 Especialista em Direito Público, com ênfase em Gestão Pública, e em Teoria da Decisão Judicial. Analista de controle interno da Prefeitura Municipal de Palmas/TO, atualmente cedido ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. E-mail: diel\_murillo@hotmail.com

2 Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Uberlândia/MG. Graduada em Direito pela Fundação Educacional de Ituiutaba da Universidade Estadual de Minas Gerais (Feit/UEMG). Assessora jurídica de conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. E-mail: leilarufinobarcelos@gmail.com

3 Especialista em Administração Financeira pela Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura (São Gonçalo/RJ). Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Goiânia. Conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. E-mail: maluizio@terra.com

4 Especialista em Direito e Processo Eleitoral e Educação em Direitos Humanos. Policial civil lotada no município de Arapoema/TO. E-mail: juridico.xavier@gmail.com

## ABSTRACT

This paper addresses the general study of the judicial control of decisions made by the Audit Courts, based on bibliographical research and judicial decisions, aiming at demonstrating the legal nature of the Decisions of the Audit Courts and the legal possibility of recourse to decisions and their judicial review. It is concluded that the Judiciary must accept actions against decisions in case of illegalities or formalities and cannot enter into the matter of the regularity or irregularity of the managers' accounts.

**Keywords:** Audit Courts. Decisions. Judicial Control.

Recebido: 17-09-2018

Aprovado: 26-02-2019

## 1 INTRODUÇÃO

A atuação do Estado é tema de estudo que abarca vários ramos do Direito, mas o que mais se alinha é o Direito Administrativo. Quando falamos em atuação, devemos pensar logo em seus limites e como fiscalizá-la. O controle sobre a atividade do Estado já ocupou vários estudiosos em diferentes épocas. Aristóteles foi o primeiro autor a esboçar sobre o sistema de separação de poderes, ainda na Grécia Antiga. Adiante, na então Idade Moderna, temos os ensinamentos de Locke e Montesquieu, que atualizaram a construção de Aristóteles, sendo aqueles os principais responsáveis pela disseminação do sistema de separação de poderes nos países ocidentais. Tais fatos demonstram que, ao longo das épocas, o tema separação de poderes e controle da atividade estatal sempre se demonstrou relevante.

Atualmente, com a figura do Estado social, a preocupação com o controle da atividade estatal passou para outro nível de complexidade. Nessa nova conjuntura, exigiu-se interferência direta do Estado nos meios

sociais a fim de endireitar os descasos deixados pela livre atuação das forças sociais. Consequentemente, o espaço de atuação do Estado abrangeu e abarcou setores ainda não explorados, passando a circular maior quantidade de erário nas intermediações dos órgãos e entidades estatais, ocasionando, como reflexo, crescimento em casos de má-gestão e desvio de dinheiro público, razão pela qual se teve a necessidade de tornar mais abrangentes e sofisticados os mecanismos de controle da administração pública, principalmente no âmbito do controle do Poder Político, representado pelo Estado.

Nesse sentido, a fiscalização de utilização de recursos públicos adquiriu grande importância, sobrepassando até mesmo a importância do controle dos limites à intervenção do Estado sobre os feitos do particular. Nessa linha, viu-se a necessidade de instituir mecanismos de controle da administração pública, a fim de envolver diretamente Poder Judiciário, Poder Legislativo, Tribunais de Contas e controladorias internas.

Em seu contexto histórico, a instituição Tribunal de Contas está presente desde a primeira Constituição Republicana, sendo um órgão de tradição e respeito dentro da administração pública do país, cujo controle externo exercido pelo Tribunal de Contas vem em auxílio ao Poder Legislativo. A Carta Magna de 1988 dispõe em seu art. 71 que, entre as competências a cargo do Tribunal de Contas da União (TCU), está a função de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta e demais entes.

Essa atribuição é o objeto principal deste trabalho, sendo o fator central elucidar as dúvidas quanto à eficácia da decisão das Cortes de Contas e quais as implicações diante do Poder Judiciário. A possibilidade de revisão por este último abre dois leques: a primeira linha defende a existência de limites, a segunda não vê qualquer limitação à atividade jurisdicional.

Por fim, parte da doutrina entende que o julgamento dos gestores e demais responsáveis por valores públicos, mesmo não caracterizando

uma decisão judicial, não seria ato aberto à intervenção do Judiciário, pois compreende que essas decisões determinam mérito administrativo.

## 2 O CONTROLE JUDICIAL

Inicialmente, devemos distinguir o controle judicial do controle jurisdicional. O controle judicial refere-se ao controle exercido pelo Poder Judiciário, ou seja, exercita a jurisdição<sup>5</sup>.

O conceito de jurisdição é trazido pelo mestre Fredie Didier nos seguintes termos:

A jurisdição é a função atribuída a terceiro imparcial (a) de realizar o direito de modo imperativo (b) e criativo (c), reconhecendo/efetivando/protegendo situações jurídicas (d) concretamente deduzidas (e), em decisão insuscetível de controle externo (f) e com aptidão para tornar-se indiscutível. (DIDIER JR., 2009, p. 67)

Cintra, Grinover e Dinamarco (2003, p. 131) a definem como sendo “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”. Em outras palavras, apregoam os autores que “através do exercício da função jurisdicional, o que busca o Estado é fazer com que se atinjam, em cada caso concreto, os objetivos das normas de direito substancial” (Ibidem, p. 133).

Nesse mesmo sentido, Tourinho Filho (2003, p. 49) conceitua jurisdição como “aquela função do Estado consistente em fazer atuar, pelos órgãos jurisdicionais, que são os juízes e Tribunais, o direito objetivo a

---

<sup>5</sup> Não é objetivo que nos move, ao tratarmos desse ponto, a listagem dos diversos tipos de remédios judiciais aptos ao exercício do controle judicial, tampouco minudenciar sobre cada um deles. Queremos tratar do controle judicial em si mesmo como ferramenta para impedir lesões ou ameaças a direitos.

um caso concreto, obtendo-se a justa composição da lide”. Reforça ainda que “esse poder de aplicar o direito objetivo aos casos concretos, por meio do processo, e por um órgão desinteressado, imparcial e independente, surgiu, inegavelmente, como impostergável necessidade jurídica à própria sobrevivência do Estado” (Ibidem, p. 49).

Logo, é entendível que o tema jurisdição é portado como monopólio do Poder Judiciário e, se tratássemos do controle jurisdicional, estaríamos estendendo também a atribuições particulares de outros órgãos, o que a princípio não é objetivo desta obra. Abarcaremos aqui o controle exercido pelo Poder Judiciário, em específico, as decisões expedidas pelos Tribunais de Contas.

O artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Brasileira indica a adoção, pelo ordenamento jurídico nacional, do sistema da jurisdição una, pelo monopólio da tutela jurisdicional, do que decorre que as decisões administrativas das Cortes de Contas estão sujeitas ao controle jurisdicional por se tratar de atos administrativos. Pode-se observar, ainda, em corrente doutrinária, o que o jurista José Cretella Júnior (1988, p. 23), um de seus defensores, afirma: “A Corte de Contas não julga, não tem funções judicantes, não é órgão integrante do Poder Judiciário, pois todas as suas funções, sem exceção, são de natureza administrativa”.

Nesta mesma esteira, José Afonso da Silva (1998, p. 112) também não entende as funções das Cortes de Contas como jurisdicionais:

O Tribunal de Contas é um órgão técnico, não jurisdicional. Julgar contas ou da legalidade dos atos, para registros, é manifestamente atribuição de caráter técnico [...] É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais.

Odete Medauar (1993, p. 142) se alia ao entendimento de Cretella Júnior e outros, afirmando que nenhuma das atribuições das Cortes de

Contas caracteriza-se como jurisdicional.

Conforme inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, as decisões das Cortes de Contas, ainda que relativas à apreciação de contas de administradores, podem ser submetidas à reanálise do Poder Judiciário, se o responsável considerar que houve lesão ou ameaça ao seu direito. Inobservado, em tais decisões, o caráter de definitividade ou imutabilidade dos efeitos, que são inerentes aos atos jurisdicionais.

Oswaldo Aranha Bandeira de Melo (1992), não diverge, assegurando que o órgão em baila possui apenas a função administrativa de acompanhar a execução orçamentária e apreciar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Não coadunando com o argumento de que a análise de fatos já apurados pelas Cortes de Contas constituiria um *bis in idem* e assevera:

O Tribunal de Contas julga as contas, ou melhor, aprecia a sua prestação em face de elementos administrativo-contábeis e, igualmente, a legalidade dos contratos feitos, bem como das aposentadorias e pensões. A Justiça Comum julga os agentes públicos ordenadores de despesas e os seus pagadores. E ao julgar os atos destes, sob o aspecto do ilícito penal ou civil, há de apreciar, também, os fatos que se pretendam geraram esses ilícitos. Repita-se, a função jurisdicional é de dizer o direito em face dos fatos. Jamais de apreciar fatos simplesmente. Mesmo se aceitasse como definitiva esta apreciação, não corresponderia a uma função de julgar. (p. 7-14)

Quanto ao ato administrativo, os ensinamentos de Arruda Alvim (2000, p. 148) ensinam:

O Judiciário não pode adentrar aquele juízo, aquela esfera de liberdade típica e própria do Administrador e, desde que este juízo tenha sido realizado dentro do espectro possível do exercício dessa liberdade, vale dizer, desde que exercida esta liberdade, pelo Administrador, dentro do âmbito da lei, não há a possibilidade de alteração do ato.

Logo, o julgador não pode ficar acima de seu próprio juízo de conveniência ou de oportunidade no lugar das Cortes de Contas, visto que estes exercem suas atribuições de forma autônoma, outorgadas pelo Legislativo.

Sem demagogia, entendemos que somente há pacificação social com o mecanismo da jurisdição. Tal função é exercida visando a todo custo à solução de conflitos entre particulares. Segundo lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1977, p. 9), “[...] todo juízo em que se deva discutir um ato administrativo se reserva a tribunais que são, ao mesmo tempo, corpos da Administração”. Assim, em alguns países que optaram pelo sistema do contencioso administrativo, fica o controle de atos da administração em geral a cargo de um tribunal instituído para tal finalidade, que, no entanto, refoge ao âmbito do Poder Judiciário.

Conforme sabido, o Brasil não abarcou o sistema de jurisdição contenciosa-administrativa especial, fazendo-se competência ao Poder Judiciário também a proteção das pessoas perante o Estado a fim de apreciar os conflitos administrativos, ou seja, adotou-se o sistema inglês de jurisdição una/única, no qual o Poder Judiciário, por meio dos julgamentos de lides, perfaz o controle judicial sobre a administração *lato sensu*.

O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Carlos Ayres Britto, faz a seguinte síntese quanto ao tema jurisdição e Poder Judiciário:

Em síntese, pode-se dizer que a jurisdição é atividade-fim do Poder Judiciário, porque, no âmbito desse Poder, julgar é tudo. Ele existe para prestar a jurisdição estatal e para isso é que é forrado de competências e atribuições. Não assim com os Tribunais de Contas, que fazem do julgamento um dos muitos meios ou das muitas competências para servir à atividade-fim do controle externo. (BRITTO, 2017)

As características do controle judicial se tornam peculiares em relação àquelas desenvolvidas pelos Poderes Legislativo e Executivo. No primeiro, tem-se a manifestação do controle externo com o auxílio do Tri-

bunal de Contas e, no segundo, a principal característica é a manifestação do autocontrole, conforme súmula vinculante nº 473, divergindo do judicial que possui uma série de princípios a direcioná-lo.

Basicamente, norteiam a atuação do controle judicial os princípios do juiz natural, aderência ao território, inércia da jurisdição, indelegabilidade da jurisdição, indeclinabilidade da prestação jurisdicional e inevitabilidade (GARCIA, 2004).

No ramo da administração pública, o controle judicial exerce sua atividade a partir da medida em que a pessoa ou ente, provedora de direitos em relação ao Estado, observa a negligência desse último para com o cumprimento de seus deveres. Quanto ao tema, Cretella Júnior (1993, p. 335-336) enfatiza que “O Judiciário quando solicitado, procura coibir a ilegalidade e o abuso de poder”. Tal ilegalidade se refere a qualquer infração do administrador ao ordenamento jurídico.

O tema administração pública versus controle judicial reside, em grande parte, na questão do ato administrativo como resultado da atuação da primeira. O doutrinador Diogo de Figueiredo Moreira Neto conceitua ato administrativo nos seguintes termos:

Ato administrativo, é, assim, a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que tem por objeto constituir, declarar, confirmar, alterar ou desconstituir uma relação jurídica, entre ela e os administrados ou entre seus próprios órgãos e entidades. (MOREIRA NETO, 2014, p. 97)

No Brasil, o controle judicial sobre os atos administrativos é extenso, abarcando os cinco elementos que os caracterizam, quais sejam: competência, forma, objeto, motivo e finalidade. Por outro lado, quanto aos atos discricionários, já existem divergências por parte da doutrina, onde alguns aceitam, outros não, e alguns toleram em parte.

Parece-nos que mais acertada é a corrente que entende revisíveis os atos administrativos, posto que discricionários. E o fazemos em adesão às



razões de Cretella Júnior, na obra em que se ocupa do controle judicial dos atos administrativos, com as seguintes asserções:

Arbitrio não se confunde com discricção do mesmo modo que arbitrio e arbitrariedade não se confundem com discricionário e discricionariedade. Ambos os grupos de palavras encerram, é certo, em sentido técnico, a idéia de liberdade, mas ao passo que discricção-discricionário-discricionariedade designam liberdade condicionada, confinada em determinados limites, arbitrio-arbitrário-arbitrariedade são cognatos empregados para definir a liberdade ilimitada, sem fronteiras balizadoras. [...] Discricção é a faculdade de decidir dentro de certos limites, poder concebido ao agente público de agir ou deixar de agir dentro do âmbito demarcado pela regra jurídica.” No entanto, tanto nós, como aí a maioria da doutrina, entendemos que a oportunidade e conveniência dos atos são elementos que escapam ao conhecimento do Poder Judiciário, porque matérias de natureza de toca à atividade governamental. (CRETELLA JÚNIOR, 1993, p. 154)

Contudo, o que se destaca sobre esse esboço dos atos administrativos, conforme será demonstrado mais adiante, é que o entendimento de controle judicial sobre as decisões das Cortes de Contas tem a mesma estrutura que o controle quando do ato administrativo.

Em síntese, o Poder Judiciário é o controlador do estado de direito, visto exercer funções que lhe garantem infiltrar em todas as outras esferas de poder, como atos de governo, atos legislativos e até suas próprias manifestações, sujeitando a todos o controle judicial.

### **3 O TRIBUNAL DE CONTAS E SUAS COMPETÊNCIAS**

O TCU, cuja competência está prevista nos artigos 71 a 75 da Carga Magna, apresenta-se como órgão auxiliar do Legislativo. A missão constitucional do TCU é fiscalizar e zelar pela regularidade das contas públicas.

Dispõe o artigo 70 da Constituição Federal:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988, art. 70)

A Constituição Federal, em seu artigo 70, parágrafo único, fixa a abrangência do controle externo. Dispõe que devem prestar contas: (i) todo aquele que de alguma maneira gere dinheiros, bens ou valores pertencentes à União; (ii) todo aquele que gere recursos, mesmo que privados, pelos quais a União responda; e, (iii) todos aqueles que assumam obrigações de natureza pecuniária em nome da União. De tal forma, o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas podem aferir a lisura das receitas e despesas desses sujeitos.

O TCU poderá fiscalizar e auditar: (i) todos os órgãos e entes da administração pública federal; (ii) órgãos e entes das administrações públicas estaduais e municipais, quando do recebimento de recursos federais; (iii) pessoas físicas e jurídicas privadas, em geral, que de algum modo percebam, administrem ou gerenciem recursos públicos federais. Assim, a regra é que o TCU está legitimado a atuar sempre que o caso envolver utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores públicos provenientes da União.

O conjunto de competências atribuídas ao TCU por meio da Constituição Federal estabeleceu sua essência como órgão de auditoria externa. A legislação estabeleceu várias atribuições, todavia resumindo em uma única finalidade: fiscalizar o erário.

Quanto às atividades de fiscalização por meio das auditorias externas, estabelece a Constituição a competência para realizar, por iniciativa

própria ou de terceiros<sup>6</sup>, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em todas as unidades de quaisquer dos três poderes e nos mais variados entes que receberem ou gerirem recursos públicos (Brasil, 1988, art. 71, inciso IV), as quais são de fundamental importância para o controle destes.

É atribuído competência ao TCU para analisar e emitir parecer sobre as contas gerais do Executivo (Brasil, 1988, art. 71, inciso I), documento este que é útil à instrução do julgamento a ser realizado diretamente pelo Legislativo (Brasil, 1988, art. 49, inciso IX) e à incumbência de fiscalizar as contas nacionais de empresas supranacionais de cujo capital social a União participe (Brasil, 1988, art. V) e de vigiar a aplicação de recursos repassados pela União a outras esferas federativas (Brasil, 1988, art. 71, inciso VI).

A Carta Magna estabelece três formas pelas quais o TCU auxilie o Poder Legislativo. Inicialmente, por meio da análise das contas anuais da presidência da República e da emissão de simples parecer opinativo prévio sobre sua regularidade (Brasil, 1988, art. 71, inciso I). O parecer deve ser encaminhado pelos órgãos de controle ao legislativo, a quem efetivamente compete julgar “as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” (Brasil, 1988, art. 49, inciso IX). É sabido que o parecer prévio emitido pelo TCU não aprova ou rejeita, ele próprio, as contas do chefe do Poder Executivo, muito menos vincula o Legislativo ao seu teor. Sua exclusiva finalidade é fornecer meios técnicos para que o Poder Legislativo tome decisão definitiva acerca das contas da presidência da República.

Outra função essencial do TCU é auxiliar o Legislativo com “inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentaria, opera-

---

<sup>6</sup> Pesquisas e investigações podem ter início por iniciativa do próprio TCU, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de comissão técnica ou de inquérito (CF, art. 71, IV) e, ainda, por conta de denúncias de irregularidades encaminhadas ao órgão de controle por “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato” (Brasil, 1988, art. 74, § 2º).

cional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário [...]”, sempre que a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou comissões técnicas ou de inquérito o solicitam (Brasil, 1988, art. 71, inciso IV). Nessa situação, o TCU serve como “apoio” de fiscalização do Legislativo, possuindo o dever de enviar relatórios ao Congresso em periodicidade específica (Brasil, 1988, art. 71, §4º).

Por fim, outra função do TCU é opinar na decisão do Legislativo acerca da sustação de contratos (Brasil, 1988, art. 71, incisos IX, XI e §1º). Conforme preceito legal, o TCU decide, por meio de acórdão opinativo provisório, sobre “indícios de irregularidade”. Destacamos que tais acórdãos não produzem coisa julgada administrativa sobre a regularidade da contratação<sup>7</sup>. O órgão responsável pelo controle externo apoia o exercício da competência cautelar de sustar contratos, que é exclusiva do Congresso Nacional (Brasil, 1988, art. 71, §1º)<sup>8</sup>, para evitar que a continuidade de sua execução possa causar prejuízos<sup>9</sup>.

Destacamos que, além de tais funções explanadas alhures, o TCU também tem competência para tomar decisões específicas que produzem efeitos concretos. Tais decisões independem de deliberação do Poder Legislativo ou de outro órgão. Assim, o TCU também desempenha, de modo autônomo, competências próprias. Apesar de ter tal função auxiliadora ao Poder Legislativo, nada se vincula ao TCU, a ele nada está subordinado, pois tem independência e é revestido de autonomia administrativa, possuindo corpo de funcionários próprios, bem com estrutura decisória específica e independente.

Resumidamente, cabe ao Tribunal de Contas, em caráter de deci-

7 O tema é só a existência de “indícios”, isto é, de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*.

8 Mas o TCU tem outras competências cautelares próprias: afastar temporariamente o responsável por supostas irregularidades e decretar a indisponibilidade de seus bens (art. 44, §§ 1º e 2º de sua Lei Orgânica).

9 O STF tem reconhecido, por meio de sua jurisprudência, que compete ao Congresso, e não ao TCU, sustar contratos na hipótese de ilegalidades. Ex.: Mandado de Segurança nº 23.550, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, plenário, julgado em 31.10.2001; Mandado de Segurança nº 26.000, Primeira Turma, Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em 04.12.2012.

são: (i) aprovar ou rejeitar contas de responsáveis pela gestão (em sentido amplo) de recursos públicos (Brasil, 1988, art. 71, inciso II); (ii) aplicar multas a agentes públicos em caso de ilegalidade de despesas (Brasil, 1988, art. 71, inciso VIII); (iii) em sendo identificado algum débito, imputá-lo a quem o tiver causado, constituindo, de imediato, título executivo (Brasil, 1988, art. 71, §3º); (iv) determinar que sujeitos que tiverem fraudado licitações fiquem impossibilitados de contratar com o poder público por tempo determinado (art. 46 da Lei Orgânica do TCU); (v) determinar mudanças em editais de licitação já publicados, caso se constate alguma ilegalidade (art. 113, § 2º, da Lei n. 8.666, de 1993); e (vi) suspender o curso de procedimentos licitatórios caso ilegalidades previamente apontadas pelo TCU não sejam sanadas pela administração pública (Brasil, 1988, art. 71, inciso X, c/c art. 113, §2º da Lei n. 8.666, de 1993).

Desta forma, apresentou-se de forma geral quais são as principais competências dos Tribunais de Contas, visto que, além de fiscalizar aqueles que detenham o poder de movimentar o erário, possui também o condão de aplicar sanções, conforme o caso.

#### **4 NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Conforme já explicado, a função precípua do Tribunal de Contas é a proteção do bem público, entretanto, tem-se que ele não pertence a nenhum dos três poderes existentes no nosso ordenamento jurídico, quais sejam: Legislativo, Executivo e Judiciário. Como órgão de controle externo da administração pública, o Tribunal de Contas funciona como órgão de auxílio de Poder Legislativo.

A Constituição Federal, ao mesmo tempo em que tornou o Tribunal de Contas um órgão auxiliar do Poder Legislativo, lhe trouxe a função de

julgar as contas dos ordenadores de despesas, conforme se depreende do inciso II do artigo 71 da CF, *in verbis*:

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

[...]

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. (BRASIL, 1988, art. 71, inciso II)

Desse modo, verifica-se um conflito aparente entre a função de auxiliar de um poder e de órgão judicante, assim, suas decisões teriam natureza jurisdicional.

Jorge Ulisses Jacoby (1996) sustenta que o exercício da função de julgar não é monopólio do Poder Judiciário e que os Tribunais de Contas possuem a competência constitucional de julgar contas dos gestores, assim, o termo julgamento não pode ter outro significado que não corresponda ao exercício da jurisdição, o qual só é efetivo se produzir coisa julgada.

Entretanto, importa salientar que o termo jurisdicional não se confunde com judicial, vez que o primeiro se trata da atividade de dizer o direito, porquanto, o segundo é o monopólio do Poder Judiciário em dizer o direito com força de coisa julgada, nessa senda, forçoso reconhecer que as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas são de cunho administrativo.

O STF, no julgamento do Recurso Especial nº 103.2732/CE, por meio de entendimento emanado pelo Ministro Luiz Fux, declarou entendimento de que as decisões do Tribunal de Contas são de caráter técnico-administrativo, vez que a própria natureza do órgão é ser auxiliar do Legislativo, não vinculado dessa forma à atuação do Poder Judiciário, conforme se depreende da ementa abaixo:

**Ementa.** Processual civil e administrativo. Ação de improbidade. Recebimento inicial. Agravo de instrumento. Aprovação das contas pelo Tribunal de Contas da União [...] 1. O controle exercido pelo Tribunal de Contas não é jurisdicional, por isso que não há qualquer vinculação da decisão proferida pelo órgão de controle e a possibilidade de ser o ato impugnado em sede de ação de improbidade administrativa, sujeita ao controle do Poder Judiciário, consoante expressa previsão do art. 21, inc.II da Lei nº 8.492/92 [...].

Assim, verifica-se que o STF aplicou, ao analisar as decisões emanadas pelo Tribunal de Contas, o Princípio Constitucional da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional, o que, na prática, as duas teorias anteriormente mencionadas sobre o cunho das decisões dos Tribunais de Contas levariam a dois resultados distintos, pois se aceita for a teoria de natureza jurisdicional, significa que o Poder Judiciário não poderia aceitar ações que visassem modificar deliberações do Tribunal de Contas, trazendo a essas decisões a eficácia da imutabilidade.

De tal forma, aceitando a premissa de que as decisões do Tribunal de Contas se revestem de natureza jurisdicional, as implicações de tal premissa seriam a possibilidade de se discutir judicialmente, exemplificando, em caso de decisão onde se imputa débito, apenas as mesmas permissões taxativas do Código de Processo Civil em sede de embargos à execução por título judicial, quais sejam:

Art. 525. Transcorrido o prazo previsto no art. 523 sem o pagamento voluntário, inicia-se o prazo de 15 (quinze) dias para que o executado, independentemente de penhora ou nova intimação, apresente, nos próprios autos, sua impugnação.

§ 1º Na impugnação, o executado poderá alegar:

- I – falta ou nulidade da citação se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia;
- II – ilegitimidade de parte;
- III – inexecutibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação;
- IV – penhora incorreta ou avaliação errônea;

V – excesso de execução ou cumulação indevida de execuções;  
VI – incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução;  
VII – qualquer causa modificativa ou extintiva da obrigação,  
como pagamento, novação, compensação, transação ou pres-  
crição, desde que supervenientes à sentença.

De outra forma, aceitando a teoria de que as decisões emanadas pelo Tribunal de Contas são de cunho meramente administrativo, caberia por parte do Poder Judiciário cognição judicial ampla, constituindo a decisão um título executivo extrajudicial, cujo devedor poderia arguir qualquer matéria admitida no processo de conhecimento.

Nesta seara, em virtude da incongruência apresentada, constrói-se uma nova interpretação, dado o papel que a Constituição Federal delegou ao Tribunal de Contas, lhe trazendo como órgão autônomo e fiscalizador do erário público. Não podendo ter suas decisões taxadas de meramente administrativas como outros órgãos administrativos, o Tribunal de Contas seria um órgão autônomo, tal qual o Ministério Público.

Desse modo, essa posição se apresenta como uma intermediária, onde as decisões do Tribunal de Contas não se igualam às proferidas pelo Poder Judiciário, visto que também se sujeitam ao controle jurisdicional e, em contrapartida, não podem ser caracterizadas como meramente administrativas, visto que têm fundamento constitucional e se sobrepõem à decisão de autoridades administrativas.

Assim, tal entendimento repristinaria o entendimento antigo do STF assentado no mandado de segurança nº 6.960<sup>10</sup>, cujo relator foi o eminente Senhor Ministro Ribeiro da Costa. O Tribunal de Contas, quando no exercício da sua função primordial, que seria o julgamento das Contas, não poderia ter seu atos suscetíveis de cognição judicial, tão somente se versar sobre o aspecto formal do processo ou ilegalidade manifesta, ou seja, não caberia ao Poder Judiciário avaliar o mérito da decisão.

---

10 TJ – SC – MS: 9660 SC 2000.000966-0, Relator: João Martins, Data de Julgamento: 20/11/2000, Grupo de Câmaras de Direito Público, Data de Publicação: Mandando de Segurança nº 00.000966-0, da Capital.



## **5 A RECORRIBILIDADE DAS DECISÕES E REVISÃO JUDICIAL DAS DECISÕES PROFERIDAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

De início, importa aqui mencionar que o Tribunal de Contas, em que pese ser um órgão de jurisdição una tal qual o Poder Judiciário, não comporta dentre seu próprio ordenamento o duplo grau de jurisdição, sendo revisto em sede de recursos pelos próprios membros, câmaras ou plenos do próprio Tribunal e na mesma instância, não sendo submetido a outra Corte revisional, visto que, conforme o artigo 5º, inciso LV da Constituição de 1988, é plenamente aplicável às Cortes de Contas, quando assegura o direito ao contraditório, a ampla defesa e a interposição de recursos dentro da mesma estrutura.

As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas em sede de contas não passam pelo crivo ou controle do Legislativo, mesmo sendo um órgão auxiliar desse, do Executivo ou até do Judiciário, o que não poderia ser diferente, em razão da competência expressa que a Constituição Federal lhe conferiu exclusivamente.

Importa aqui mencionar que as contas de todos os órgãos que gerem recursos públicos dos três poderes passam pelo crivo do Tribunal de Contas, seja em sede da União, estados ou municípios, assim, se existisse a possibilidade de revisão ou submissão de suas decisões a quaisquer dos poderes, esse, tendo uma conta sua julgada por irregularidade, poderia modificá-la em sede revisional para lhe beneficiar.

Após os recursos previstos na legislação própria do Tribunal de Contas, seu julgamento passa a ser definitivo, não estando sujeito à revisão pelo Poder Judiciário. Permissiva a apreciação pelo Poder Judiciário somente quando se tratar de decisão onde houver lesão ou ameaça à direito, não podendo manifestar-se sobre a regularidade ou irregularidade das contas. Tornando-se assim, uma apreciação privativa e definitiva do Tribunal de Contas. Não se sobrepõe o juízo de conveniência ou de oportunidade do Poder Judiciário sobre o do Tribunal de Contas, visto as atri-

buições conferidas a cada ente pela Carta Magna.

Quanto ao tema, a jurisprudência tradicional do STF era pacífica no sentido de que o Judiciário só poderia rever aspectos formais ou manifesta ilegalidade das decisões dos Tribunais de Contas, o que pode ser observado no seguinte julgado que teve como relator o Ministro Henrique D'Ávila:

Tribunal de Contas – apuração do alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos – ato insuscetível de revisão perante a Justiça comum – Mandado de Segurança não reconhecido. Ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas pratica ato insuscetível de revisão na via judicial, a não ser quanto ao seu aspecto formal ou terna de ilegalidade manifesta. (STF, 1969, p. 99)

Todavia, a jurisprudência moderna, com base no princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, vem intervindo cada vez mais nas decisões dos Tribunais de Contas. É comum observar julgados que analisam o mérito das decisões em tela mesmo em casos em que a ilegalidade não é manifesta, ou seja, não há um vício claro e a questão é controversa.

Nesta senda, a Primeira Turma do TRF da 5ª Região proferiu acórdão<sup>11</sup> no qual enfatiza a competência do Judiciário para analisar decisões dos Tribunais de Contas sem fazer a ressalva de que a ilegalidade deve ser necessariamente manifesta *in litteris*:

As decisões dos Tribunais de Contas podem ser objeto de controle judicial não apenas quanto à formalidade de que se revestem, mas inclusive quanto a sua legalidade, considerando-se que tais decisões não fazem coisa julgada, que é qualidade exclusiva das decisões judiciais como decorrência da unicidade de jurisdição de nosso sistema constitucional. Não há como eximir as decisões dos Tribunais de Contas da sindicabilidade judicial, quando a Constituição Federal impõe a inafastabilidade do controle judicial de qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito, como princípio.

<sup>11</sup> TRF5 – Apelação Cível: AC 380126 PE 2005.83.02.000431-8. Relator(a): Desembargador Federal Élio Wanderley.

Nesta mesma linha, o STF tem analisado processos cujo objeto é anular pontos que envolvem o mérito dos julgados das Cortes de Contas. Tema reiterado no STF é a questão do Procedimento Licitatório Simplificado para a Petrobrás (previsto no Decreto nº 2.745/1998). Tal procedimento não é aceito pelo Tribunal de Contas da União, que exige a realização de licitação nos moldes da Lei nº 8.666/1993. Assim, os gestores da estatal têm ajuizado mandados de segurança com pedidos de liminar (com êxito) perante o STF para suspender a decisão do TCU e assegurar a realização dos Procedimentos Licitatórios Simplificados, conforme se pode observar no mandado de segurança nº 28.745.

Assim, entende-se que o Tribunal de Contas, como órgão técnico, realiza a verificação total dos dados da gestão, confrontando os ativos e passivos, bem como todo o enquadramento da gestão anual na legislação pertinente, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal. De tal modo, a imutabilidade de suas decisões se torna necessária, até mesmo porque o Judiciário não dispõe de todo arcabouço técnico necessário para contradizer as decisões de mérito do Tribunal de Contas.

Ainda, em se tratando de contas dos gestores do Poder Executivo, o Tribunal de Contas não realiza o julgamento das mesmas, mas sim emite um parecer prévio que é submetido ao Poder Legislativo e, nesse, verificando os aspectos políticos, decide pela aprovação ou não das contas. Importante ressaltar que o parecer prévio não é contraditado tecnicamente pelo Poder Legislativo, visto que esse também não possui competência para revisar as decisões do Tribunal de Contas, mas o que existe é um aceite ou não de crivo exclusivo político.

O Tribunal de Contas não possui meios próprios de exequibilidade de suas decisões, necessitando para tanto socorrer-se do Poder Judiciário ou de celebração de convênios com a Procuradoria Geral ou Ministério Público para dar força executiva às suas decisões.

Em todas as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, devem ser observados os princípios constitucionais aplicáveis ao processo, em

especial o contraditório e ampla defesa assegurados aos responsáveis. Não sendo evidenciado a aplicação de tais princípios em razão do princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, cabe ao Judiciário a atuação para verificar a ilegalidade da decisão, mas tão somente no que se refere aos seus aspectos extrínsecos e irregularidades de cunho formal.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o que restou demonstrado, o Tribunal de Contas, que tem por finalidade a proteção do bem público, trata-se de um órgão criado constitucionalmente para ser auxiliar do Poder Legislativo, cujas decisões são de cunho técnico.

Em relação à natureza das decisões do Tribunal de Contas, existem três vertentes: uma aduz ser a decisão emanada pelo Tribunal de Contas de cunho jurisdicional; outra acredita que se trata de decisão meramente administrativa; e a terceira, intermediária, mais aplicada atualmente, aduz, por ser prevista na Constituição Federal, que a decisão do Tribunal de Contas – em que pese não ser judicial – não se trata de mera decisão administrativa, sobrepondo-se aos administrados e tendo cunho técnico.

Outro ponto consiste na acepção do termo “julgamento”, que é empregado na Constituição Federal para designar a decisão do Tribunal de Contas.

A decisão emanada pelo Tribunal de Contas tem natureza jurisdicional, o que difere de judicial. Contudo, possui força de coisa julgada administrativa, não sendo levada a crivo de revisão do Poder Judiciário. Conforme demonstrado alhures, o Tribunal de Contas não é mero órgão administrativo, mas exerce uma verdadeira judicatura sobre os exatores, os que têm em seu poderio, bens e erários públicos. Desta forma, o Tribunal de Contas, conforme já sabido, não exerce uma função jurisdicional

em relação às Contas do Executivo. Assim, ele não julga pessoas, segundo parte da doutrina. Os efeitos de suas decisões não fazem coisas julgadas, pois são de natureza administrativa. O Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Legislativo, com função de emitir parecer técnico quando das contas a ele apresentadas.

A doutrina majoritária entende que as decisões exaradas pelas Cortes de Contas não produzem coisas julgadas, visto que elas não têm função jurisdicional, entendendo que o julgamento das contas dos administradores públicos está sujeito a recursos, logo impossibilita o enquadramento das Cortes de Contas como órgãos jurisdicionais ou detentores de plena jurisdição.

As decisões das Cortes de Contas podem ser objeto de avaliação pelo Poder Judiciário, por intermédio da efetivação do princípio da inafastabilidade da apreciação judicial e ainda conforme previsão da Lei Complementar nº 64/1990, Lei das Inelegibilidades, em seu art. 1º, inciso I, alínea g, que prevê a interposição de ação judicial contra a decisão condenatória do Tribunal de Contas, com finalidade de desconstituição da condenação e possibilidade de serem discutidos os detalhes da decisão, a qual se busca desconstituir.

De igual forma, as decisões do Tribunal de Contas, em que pese ser um órgão auxiliar do Poder Legislativo, também não passa pelo crivo desse. Apenas quando se trata de contas de gestores do Poder Executivo o Legislativo decidirá se acata ou não o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sem realizar juízo do mérito da decisão.

Por fim, conclui-se que, entre as competências constitucionais atribuídas às Cortes de Contas, mesmo aquelas que fazem coisa julgada administrativa, depois de ultrapassado o último recurso possível, poderão ser revistas e alteradas pelo Poder Judiciário sempre que existir lesão ou ameaça a direito. São as decisões das Cortes de Contas apenas imutáveis administrativamente; porém, jamais judicialmente. Somente as decisões

emanadas pelo Judiciário é que têm a força de formar a coisa julgada definitiva.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, A. Os limites existentes ao controle jurisdicional dos atos administrativos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 99, p. 152, 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://bit.ly/1bIJ9XW>. Acesso em: 7 mar. 2019.

BRITTO, C. A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Forum**, 11 set. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2J0qzVx>. Acesso em: 18 fev. 2019.

CINTRA, A. C. de A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria geral do processo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, J. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 631, p. 14-23, maio 1988.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Controle jurisdicional do ato administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 335-336.

DIDIER JR, F. **Curso de Direito Processual Civil**. 11 ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

FERNANDES, J. U. J. Limites à revisibilidade judicial das decisões dos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 27, nº 70, 1996, p. 70-71.

FERREIRA DA ROCHA, S. L. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2018.

GARCIA, F. C. O. A jurisdição e seus princípios. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 287, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/2NKXagZ>. Acesso em: 23 fev. 2019.

MEDAUAR, O. **Controle da administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MELO, O. A. B. de. Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 685, p. 7-14, 1992.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOREIRA NETO, D. de F. **Contencioso administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MOREIRA NETO, D. de F. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16.<sup>a</sup> ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de segurança nº 7.280**. Relator Ministro Henrique D'Ávila, de 20 de junho de 1960. Disponível em: <https://bit.ly/2EVIQRa>. Acesso em: 7 mar. 2019.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 2.