

A CONTROVÉRSIA ACERCA DA NATUREZA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DE SUAS DECISÕES¹

Matheus Menelli de Oliveira²

RESUMO

O presente trabalho consiste em analisar o importante instituto de controle externo denominado Tribunal de Contas da União (TCU). Além disso, será objeto de estudo a visão doutrinária e jurisprudencial sobre a natureza do órgão de contas e de suas decisões através das épocas, com enfoque na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988. A partir da revisão bibliográfica, aplicar-se-á, primariamente, o método dialético a fim de apresentar as diferentes correntes doutrinárias/jurisprudências atuais e históricas. Tendo em vista a importância do TCU na história da democracia brasileira, o estudo apresentará inicialmente como se deu sua criação e quais foram as inspirações e influências implantadas. Logo após a evolução histórica através de todas as Constituições da República, serão analisadas as competências e funções do Tribunal de Contas na atual Constituição Federal (CF/88). Depois examinar-se-á diferentes paradigmas de controle externo de contas existentes no direito comparado, comparando-se as características da Corte brasileira com as de países como França, Itália, Reino Unido e Bélgica. Registre-se que cada uma destas influenciou em certa medida o estabelecimento da congênere brasileira. Outrossim, serão mostradas as duas correntes predominantes que buscam conceituar a natureza do Tribunal de Contas da União, seja por argumentos fáticos, seja por argumentos históricos, com as devidas repercussões na jurisprudência. Busca-se, a partir desse panorama, analisar o regime jurídico estabelecido para a Corte, com fundamentos legais, principiológicos, racionais e sociais. Verifica-se não haver definição expressa acerca da jurisdição contábil-financeira do TCU que, segundo a CF/88, tem a competência de julgar todos os agentes públicos que lidem com dinheiros ou bens públicos e que cometam ilegalidade. Dessa maneira, a partir do princípio da separação dos poderes, poderia o Judiciário revisar o mérito das decisões contábeis quando não maculadas de manifestas ilegalidades ou de supressão de defesa? Isso é o que o presente estudo pretende analisar.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União. Decisões. Natureza. Evolução. Direito Constitucional brasileiro.

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 trouxe muitos avanços em múltiplas áreas, dentre as quais a social, a econômica, a jurídica, a política e a de fiscalização contábil-financeira. Essa última, se substanciou na forma do Tribunal de Contas da União (TCU) em conjunto com os seus instrumentos de controle. Portanto, o controle externo tomou grandes proporções como pilar do estado democrático de direito justo, transparente e eficiente.

Diante deste cenário de reafirmação democrática, ao TCU foi concedido, em conjunto com o Congresso Nacional (CN), o papel de exercer o controle de contas, de orçamento, de patrimônio, de legalidade, de legitimidade, de economicidade e de eficiência dos atos administrativos praticados pelos Administradores Públicos. Com efeito, da mesma forma coube à Corte o papel de julgar os gestores de bens e dinheiros públicos e aplicar aos responsáveis por ilegalidades as sanções previstas em lei.

¹ Artigo extraído de Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito à obtenção de grau de Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS – e aprovado, com grau máximo, pela banca examinadora composta pelos professores Yuri Restano Machado (orientador), Wremyri Scliar e Plínio Saraiva Melgarê, em 05 jul. 2019.

² Acadêmico do Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: matheus.menelli@edu.pucrs.br.

Por consequência, reavivou-se o debate acerca da natureza deste órgão colegiado *sui generis*, bem como das decisões, por ele, emanadas. Mesmo atual, tal debate não começou recentemente. Como será estudado a seguir, o questionamento quanto ao *status* jurídico do TCU vem desde a proclamação da república em 1889, e passou por diversos cenários políticos, grandiosa evolução econômica, muitas mudanças sociais e uma transformação nacional que não conhece parâmetros.

Efetivamente, na atualidade a discussão base dá-se à respeito da atribuição constitucional delegada à Corte de Contas Federal. Caso em que, teria ou não a Carta Maior concedido ao órgão fiscalizador uma jurisdição especial ou “apenas” uma tarefa administrativa? Ademais, as decisões seriam essas passíveis de revisão meritória pelo poder judiciário, ou apenas quando maculadas de ilegalidades?

A partir disso, e com a constante mutação do órgão fiscalizador no ordenamento jurídico brasileiro, muitos doutrinadores começaram a olhar para outros países com forma de trazer novos elementos e experiências à baila. Com isso, o paradigma belga se tornou um grande modelo para os pensadores cujas ideias se baseavam na jurisdição *una*. De outra banda, as experiências francesa e italiana trouxeram grandes argumentos para os defensores da suposta jurisdição especial exercida pelo TCU a partir da redação constitucional.

A visão jurisprudencial é muito dúbia a respeito do assunto, sendo os membros do Poder Judiciário geralmente defensores da jurisdição *una* – aquela privativa do órgão judicante. Mesmo assim, observam-se exceções na história, estas a partir de grandes e famosas decisões que em muitos casos reforçaram a legitimidade e o poder de atuação do órgão de controle externo. Nesse diapasão, juízes, desembargadores e ministros vem cada vez mais admitindo um controle judicial quase que completo das decisões contábeis, causando em muitos casos uma perda de funcionalidade da instituição de controle, já que desacreditadas de eficácia e poder de ação.

Como o foco do presente trabalho cinge-se à determinação da essência do Tribunal de Contas da União, diante da análise de textos doutrinários e decisões judiciais reiteradas, discorrer-se-á sobre toda a construção histórica do instituto, da mesma maneira como das mudanças trazidas com a volta do regime democrático pós-ditadura.

Neste momento, importante destacar que o presente artigo se dividirá, por oportunidade e didática, em três momentos. O primeiro será de contextualização do instituto objeto do trabalho, principalmente com a sua evolução através dos anos, desde sua criação em 1889 até a sua reafirmação em 1988. Ainda no primeiro tópico, será visto sobre as competências e funções da Corte no CF/88, além de diferentes modelos e ideias de Tribunais de Contas no direito comparado.

Após, haverá o confronto de ideias e correntes que compõe o debate sobre a substância basilar do TCU. E, por fim, haverá uma análise de decisões judiciais atinentes ao objeto de estudo e que discorreram sobre a possibilidade, ou não, da revisão do mérito administrativo-contábil, como também da localização institucional do TCU.

Diante do contexto apresentado, pretende-se, a partir da investigação bibliográfica e jurisprudencial, compreender no que culminou a evolução da Corte de Contas Brasileira e qual seria a sua real natureza dentro da estrutura administrativa do Governo Federal. Não obstante, deseja-se avaliar quais os possíveis rumos se devem seguir a fim de que esta importante instituição centenária consiga cumprir, com grande projeção, o seu papel democrático de fiscalização em nome do povo brasileiro. Pois, levando em consideração a crescente onda de escândalos de corrupção e falta de probidade dos gestores públicos, necessita-se cada vez mais de um Tribunal independente e eficiente para manter a moralidade da Administração Pública Federal.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA CORTE DE CONTAS

2.1 A evolução histórica do órgão de controle externo brasileiro

A fiscalização financeira e contábil da administração pública brasileira de forma independente e mecanizada, semelhante ao que vemos nos dias de hoje, somente teve origem com a instauração da república no ano de 1889. Antes disso, durante o período colonial e imperial, até houve outros órgãos formais de contabilidade e acompanhamento orçamentário, porém, apenas com o advento do regime democrático se concebeu um órgão governamental com poderes e ferramentas eficazes para a realização de uma ampla fiscalização administrativa.

Em sua dissertação, Salomão define bem esse binômio república e controle-externo:

Apesar de o Tribunal de Contas não depender, para seu bom funcionamento, necessariamente de uma forma de governo republicana, pode-se dizer que no caso brasileiro fora uma contribuição a sua criação.³

Logo após a queda da monarquia, foram iniciados os trabalhos de planejamento para a reforma administrativa do Estado Brasileiro. Os políticos da época tinham, em sua maioria, o intuito de modernizar a administração estatal, através de seus órgãos e ferramentas, de forma a gerar maior eficiência. Com efeito, ainda durante o governo provisório do Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, e por influência do então ministro da fazenda Ruy Barbosa, elegeu-se, dentre tantas espécies de controle externo, o modelo vigente na República Italiana. Diferentemente de outras cortes, a italiana contava com uma jurisdição administrativa especial, independência funcional e ministros com garantias equiparadas as próprias da magistratura.

Quando da discussão acerca do modelo de controle externo mais adequado, Ruy Barbosa⁴ expressou-se contra o exemplo francês e a favor do paradigma italiano, nos seguintes termos:

É, entre nós, o sistema de contabilidade pública orçamentária defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inevitável de reorganizá-lo; e acredita haver lançado os fundamentos 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 as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição ornato aparatoso e inútil.

[...]

Dos dois sistemas, o último é o que satisfaz cabalmente os fins da instituição, o que dá toda a elasticidade necessária ao seu pensamento criador. Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias, por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta. Próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

Nesse contexto, enfim se deu a criação do Tribunal de Contas através do Decreto de nº 966-A⁵, de 1890, editado e publicado pelo então governo de transição, liderado pelo Chefe de Estado Deodoro da Fonseca e pelo Ministro da Fazenda Rui Barbosa.

Assim constava nos primeiros quatro artigos do mencionado decreto⁶:

Art. 1º E' instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes á receita e despesa da Republica.

Art. 2º Todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos differentes Ministerios, susceptiveis de crear despesa, ou interessar as finanças da Republica,

³ SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os Tribunais de Contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. 2016. 230 f. f. 51. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2016.

⁴ BRASIL, Ministério da Fazenda. **Relatório do Ministro da Fazenda Ruy Barbosa em janeiro de 1891**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. p. 450 e 453. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/222318>. Acesso em: 21 maio 2019.

⁵ MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, v. 27, n. 108, p. 101-125, p.113-114, out./dez. 1990.

⁶ BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Dispõe sobre a criação do Tribunal de Contas, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Governo Provisório, 1890. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html. Acesso em: 20 abr. 2019.

para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, pondo-lhes o seu «visto», quando reconheça que não violam disposição de lei, nem excedem os créditos votados pelo Poder Legislativo.

Art. 3º Si o Tribunal julgar que não pôde registrar o acto do Governo, motivará a sua recusa, devolvendo-o ao Ministro que o houver expedido.

Este, sob sua responsabilidade, si julgar imprescindível a medida impugnada pelo Tribunal, poderá dar-lhe publicidade e execução.

Neste caso, porém, o Tribunal levará o facto, na primeira ocasião oportuna, ao conhecimento do Congresso, registrando o acto sob reserva, e expendendo os fundamentos desta ao Corpo Legislativo.

Art. 4º Compete, outrossim, ao Tribunal de Contas:

1º Examinar mensalmente, em presença das contas e documentos que lhe forem apresentados, ou que requisitar, o movimento da receita e despesa, recapitulando e revendo, anualmente, os resultados mensais;

2º Conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo Governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo;

3º Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o Ministério a que pertençam, dando-lhes quitação, condemnando-os a pagar, e, quando o não cumpram, mandando proceder na forma de direito;

4º Estipular aos responsáveis por dinheiros públicos o prazo de apresentação de suas contas, sob as penas que o regulamento estabelecer.

Um ano depois, em 1891, a recém-criada instituição foi automaticamente recepcionada pela primeira Constituição republicana da história do Brasil.

De outra banda, como se depreende do texto constitucional de 1891⁷, o legislador não inseriu o Tribunal em nenhum dos capítulos dedicados à disciplina de organização e funcionamento dos Poderes, atribuindo-lhe somente as funções de liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.⁸

Não obstante a criação da Corte, a sua instalação somente se deu no ano 1893 pela edição do devido instrumento de regulamentação (Decreto nº 1.166, de 1892)⁹, medida necessária prevista no artigo 11, do anterior Decreto nº 966-A. Tal decreto delineou dentre outros aspectos, a jurisdição, a competência, as atribuições e o funcionamento do colegiado.¹⁰

Instalado o Tribunal de Contas, decorreu-se pouco tempo até o surgimento de divergências entre os seus ministros e o então Presidente da República Floriano Peixoto. Isso se deu pelo fato de a Corte considerar ilegal a nomeação de um parente do ex-presidente Deodoro da Fonseca. Soma-se ainda, a edição de decretos pelo atual presidente Floriano de forma a retirar competências do Tribunal. Este último episódio foi a causa que culminou no pedido de demissão do, naquela ocasião, Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa, que repercutiu muito pela sua denúncia de interferência na instituição fiscalizadora.¹¹

⁷ TÍTULO V

Disposições Gerais

[...]

Art. 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

⁸ MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, v. 27, n. 108, p. 101-125, p. 114, out./dez. 1990.

⁹ BRASIL. **Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892**. Regulamenta a execução da lei nº 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1892. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 maio 2019.

¹⁰ AFFONSO, Sebastião Baptista. Ministério Público no Tribunal de Contas: Um pouco de sua História e da de seus componentes. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF: a. 43, n. 170, p. 75-98, p. 75, abr./jun. 2006.

¹¹ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 8. ed. São Paulo: Método, 2019. E-book. Acesso através da coleção de e-books Minha Biblioteca mediante assinatura. ISBN 978-85-309-8706-0.

Naquela época, a imagem do Tribunal em comento, era a de um órgão de controle ineficiente, e, portanto, ocupava posição de pouco destaque no regime administrativo, motivo pelo qual, em tão pouco tempo, já se fazia necessária à sua reforma.¹²

Formado por cinco membros, o corpo deliberativo do órgão de controle externo era indicado pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal. Ademais, para um dos integrantes da instituição era incumbido, através de designação presidencial, a função de representante do Ministério Público de Contas. Os outros quatro integrantes da Corte, os julgadores, já se chamavam ministros.¹³

Estabelecido graças a grande influência da corte de contas italiana, o TCU teve muitas das características daquela corte replicadas em si. Segundo Dantas¹⁴, naquela época “o Tribunal de Contas exercia controle prévio, ou *a priori*, dos atos de gestão financeira-orçamentária, através de visto, ainda que o seu poder de veto fosse limitado” e, ainda, “em relação as contas, exercia a Corte de Contas o controle sucessivo, ou *a posteriori*, podendo inclusive condenar os responsáveis”. Desse modo, é possível constatar que, de fato, detinha o Tribunal, uma natureza jurisdicional, como se fosse um Tribunal de Justiça Administrativa, conforme se depreende do Decreto:¹⁵

Art. 28. O Tribunal de Contas tem jurisdição propria e privativa sobre as pessoas e as materias sujeitas á sua competencia; funcciona como Tribunal de Justiça, e as suas decisões definitivas teem força de sentença com execução aparelhada.

Art. 29. Compete ao Tribunal de Contas, como Tribunal de Justiça Administrativo:

§ 1o O exame e revisão das contas ministeriaes.

§ 2o A tomada das contas dos responsaveis por dinheiros e valores pertencentes á Republica.

Art. 30. Ao Tribunal, no que diz respeito ao exame prévio e revisão das contas ministeriaes, compete:

[...]

Art. 31. Compete ao Tribunal, na tomada de contas dos responsaveis por dinheiros e valores pertencentes á Republica:

§ 1o Julgar, em unica instancia, as contas de todas as repartições, empregados e quaesquer outros responsaveis que, singular ou collectivamente, tiverem administrado, arrecadado ou despendido dinheiros publicos ou valores pertencentes á Republica, ou por que esta seja responsavel e estiverem sob sua guarda, e bem assim dos que, por qualquer motivo, as deverem prestar perante o mesmo Tribunal, seja qual for o Ministerio a que pertencerem.

Passados três anos da instalação da Corte, esta teve inaugurada uma reforma, realizada pelo Decreto de nº 2.409 de 1896. Tal regulamentação garantiu a estabilidade do cargo dos membros do Tribunal. Com efeito, os julgadores só poderiam perder o cargo em caso de condenação por crime comum ou de responsabilidade julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), sendo vedada, em qualquer hipótese, a aplicação de sanção disciplinar, nos termos do artigo 6º¹⁶ do referido diploma.

¹² SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os Tribunais de Contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. 2016. 230 f. f. 53. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2016.

¹³ DANTAS, Fábio Wilder da Silva. **A jurisdição especial do Tribunal de Contas**. 2016. 176 f. f. 40. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, 2016

¹⁴ DANTAS, Fábio Wilder da Silva. **A jurisdição especial do Tribunal de Contas**. 2016. 176 f. f. 41. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, 2016.

¹⁵ BRASIL. **Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892**. Regulamenta a execução da lei nº 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1892. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 maio 2019.

¹⁶ Art. 6º: “Os membros deliberativos do Tribunal de Contas, depois de confirmadas as nomeações pelo Senado, só perderão os logares si forem condemnados em crime a que esteja imposta a pena de perda do emprego.

Ademais, foi reafirmada a função jurisdicional do órgão, consoante os artigos 59-61, inclusive podendo ordenar mandado de prisão, impor multas e ordenar o sequestro dos bens dos responsáveis, como previsto no artigo 71, caput e parágrafos:¹⁷

Art. 71. Compete ao Tribunal de Contas, como Tribunal de Justiça:

[...]

§ 3º Ordenar a prisão dos responsáveis que, estando condenados ao pagamento do alcance fixado em sentença definitiva do Tribunal, ou tendo sido intimados para dizerem sobre o alcance verificado em processo corrente de tomada de contas, procurarem ausentar-se furtivamente, ou abandonarem o emprego, a comissão ou o serviço de que se acharem encarregados, ou que houverem tomado por empreitada.

[...]

§ 4º Impôr multas aos responsáveis remissos ou omissos em fazerem a entrega dos livros e documentos para o ajuste de contas nas épocas marcadas nas leis, regulamentos, instruções e ordens relativos ao assumpto ou nos prazos que lhes forem designados.

Ainda, na reforma citada, foi reconhecida pela primeira vez a independência funcional do Ministério Público de Contas (MPC).

Porém, ainda que tivesse havido grande evolução, a imagem transmitida pela instituição, nesta época, ainda era de pouca eficiência, como demonstrado pelo comentário de Antônio Carlos, figura influente no governo da época:¹⁸

A falta de organização dos balanços tem causado o ludíbrio de uma das mais importantes atribuições do Congresso – a tomada de contas da gestão financeira. Neste momento, as informações são de que o balanço definitivo pronto é de 1907 – seis anos após! ... É inexequível qualquer processo fiscalizador que não se baseie no exame metucioso das despesas, tal qual como só à vista do balanço definitivo é possível. Sem ele, já quanto à despesa feita, já quanto à receita, os elementos com que se joga são os de mera aproximação, o que é notoriamente incompatível com uma regular organização de finanças.

Passadas algumas décadas, o Controle-Externo brasileiro só foi ter grandes mudanças a partir do Golpe de Estado, de 11 de novembro de 1930, liderado pelo então político Getúlio Vargas, e da edição da Constituição de 1934.

Nesse momento, o Tribunal de Contas (TC) passou a ser considerado como integrante dos “Órgãos de cooperação das atividades governamentais” juntamente com o Ministério Público (MP), além dos “Conselhos Técnicos”, que auxiliavam os Ministérios do Poder Executivo.¹⁹

Aliás, instituiu-se uma simetria entre o TC e os demais Tribunais de Justiça. E, pela primeira vez, foi previsto na Constituição da República a necessidade de registro prévio das despesas, bem como a emissão do parecer prévio sobre às contas do Presidente. Estes fatos, demonstram uma delimitação mais clara e precisa das funções do Tribunal, contribuindo para a sua melhor eficiência. À vista disso, estava previsto nos artigos 99 a 102 da Constituição²⁰:

¹⁷ BRASIL. **Decreto nº 2.409, de 23 de dezembro de 1896**. Dispõe sobre a aprovação do regulamento do Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Vice-presidência da República, 1896. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2409-23-dezembro-1896-514244-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 maio 2019.

¹⁸ SILVA, Artur Adolfo Cotias. SIQUEIRA, Bernardo Rocha. BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. p. 56.

¹⁹ DANTAS, Fábio Wilder da Silva. **A jurisdição especial do Tribunal de Contas**. 2016.176 f. f. 43. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, 2016.

²⁰ BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 19 maio 2019.

Art 99 - É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

Art 100 - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema. Parágrafo único - O Tribunal de Contas terá, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários.

Art 101 - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo.

[...]

Art 102 - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado.

Nota-se que, pela primeira vez na história da República Brasileira, é utilizada a expressão “julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos”.²¹ Por isso, o autor Vitor Rolf Laubé descreveu que a Constituição, em seu artigo 101, §§1º e 2º, “adotava, conforme o caso, os sistemas de controle de contas belga ou francês”.²²

No mesmo sentido, segundo o autor Jarbas Maranhão, manteve-se na Constituição de 1934 a função jurisdicional da Corte Contábil, conforme concebido no projeto original de Ruy Barbosa. Na prática, disse o autor que “o texto Supremo de 1934 constitucionalizou a atividade judicante das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, acentuando [...] o elemento judiciário que o Tribunal já tinha, inclusive pelo modo de composição e garantia de seus membros.”²³

Por fim, foi estipulado no texto constitucional de 1934 que os contratos que, por qualquer modo interessassem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputariam perfeitos e acabados quando registrados pelo Tribunal de Contas da República. Vê-se, a partir disso, um grande protagonismo atribuído ao órgão de controle.

Contudo, mesmo com os avanços de fiscalização implantados, é outorgada, em 10 de novembro de 1937, a ditadura do Estado Novo. Nesse momento histórico, Getúlio Vargas editou a nova Constituição Federal, historicamente conhecida por “Polaca”.

Na dita Carta, definiu-se o Tribunal Contas Federal (TCF) como órgão do Poder Judiciário, sendo tal fato único na história brasileira. Outrossim, nota-se que apenas um artigo tratou do órgão de controle externo:²⁴

Art 114 - Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único - A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei.

²¹ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo** - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. 8. ed. São Paulo: Método, 2019. E-book. Acesso através da coleção de e-books Minha Biblioteca mediante assinatura. ISBN 978-85-309-8706-0.

²² LAUBÉ, Vitor Rolf. Considerações acerca da conformação constitucional do Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a.29, n. 113, p. 307-326, p. 311, jan./mar. 1992.

²³ MARANHÃO, Jarbas. Origem dos Tribunais de Contas: Evolução do Tribunal de Contas no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 29, n. 113, p. 327-330, jul./set. 1992.

²⁴ BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 19 maio 2019.

Assim sendo, retirou-se a competência de elaboração do parecer prévio da Corte, limitando os deveres da Corte aos de acompanhar a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e apreciar a legalidade dos contratos celebrados pela União.²⁵

Quanto a forma de investidura ao cargo de Ministro da Corte e de suas garantias funcionais, o autor Luiz Henrique Lima ensina que os membros eram “nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Fiscal, assegurando-se aos Ministros do Tribunal de Contas as mesmas garantias dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.”²⁶ Na prática, tornavam-se dificultosas as tarefas do órgão, já que as nomeações de seus membros eram realizadas exclusivamente pelo Executivo.²⁷

Nada obstante, até os dias atuais é controverso o fato de a constituição de 1937 ter entrado em vigor ou não, visto que nunca fora realizado o plebiscito previsto em seu texto.²⁸

Retomada a ordem republicana, foi promulgada, em 1946, pelo Congresso Nacional, a nova Carta Magna. Nessa ocasião, optou-se por instituir o modelo belga de Controle-Externo, no qual o Parlamento assume protagonismo da fiscalização do Poder Executivo, enquanto a Corte de Contas passa a privilegiar controle prévio (*a priori*), mediante vistos autorizativos com poder de veto limitado. O Tribunal de Contas passou a ser previsto, pela primeira vez, como parte do Poder Legislativo, situado no Capítulo II (Do Poder Legislativo), Seção VI (Do Orçamento), artigos 76 e 77²⁹. Nesse sentido, afirma Laubé:³⁰

Já na Constituição de 1946 era o Tribunal de Contas situado como órgão auxiliar do Congresso Nacional na fiscalização da execução orçamentária, assim como na da administração financeira, estando incluído no capítulo referente ao Poder Legislativo. A sua competência encontrava-se amplamente discriminada nos incisos e parágrafos do art. 77 daquela Carta. Como a Constituição de 1934, a de 1946 também adotou, concomitantemente e em casos especificados, as três formas de controle de atos que importassem despesas, ou seja, a do veto absoluto nos casos em que faltasse saldo na dotação ou se essa fosse imprópria, a do veto prévio relativo quando a recusa do registro se fundasse em outro motivo, e a do controle posterior quando fosse outro tipo de despesa.

Ademais, foi concebida a primeira Lei Orgânica do Órgão de Contas, a Lei de nº 830, de 23 de setembro de 1949. Tal legislação, sancionada pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra, ampliou o número de julgadores para nove.³¹

Em 1964, o país passou por outra quebra do regime democrático. Nesse ano, foi instalado o comando militar que permaneceria pelos próximos 21 anos. Contudo, logo antes do início do regime de exceção, o presidente João Goulart sancionou a Lei de nº 4.320/64 que aboliu o registro prévio das despesas públicas.

²⁵ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo** - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. 8. ed. São Paulo: Método, 2019. E-book. Acesso através da coleção de e-books Minha Biblioteca mediante assinatura. ISBN 978-85-309-8706-0.

²⁶ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo** - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. 8. ed. São Paulo: Método, 2019. E-book. Acesso através da coleção de e-books Minha Biblioteca mediante assinatura. ISBN 978-85-309-8706-0.

²⁷ SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os Tribunais de Contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. 2016. 230 f. f. 58. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2016.

²⁸ SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os Tribunais de Contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. 2016. 230 f. f. 44. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2016.

²⁹ BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Constituinte, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 maio 2019.

³⁰ LAUBÉ, Vitor Rolf. Considerações acerca da conformação constitucional do Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 29, n. 113, p. 307-326, jan./mar. de 1992, p. 330.

³¹ DANTAS, Fábio Wilder da Silva. **A jurisdição especial do Tribunal de Contas**. 2016. 176 f. f. 44. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2016.

De volta ao regime de exceção, foi outorgada a nova Constituição na data de 24 de janeiro 1967. O Tribunal de Contas continuou inserido no âmbito do Poder Legislativo. Assim, dentro do novo regime estatal, o sistema de controle externo passou a ser exercido, predominantemente, de forma posterior a despesa, conforme trecho da Norma Fundamental.³²

Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

[...]

§ 4º - O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior.

[...]

Junto a isso, criou-se a novidade do julgamento da legalidade das aposentadorias dos funcionários públicos da união pelo Tribunal de Contas. Igualmente, passou a ser previsto a realização de inspeções, de forma a subsidiar a tomada de contas e o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos.³³

Sobre as reformas institucionais realizadas, pontua o saudoso Ministro Luciano Brandão Alves de Souza:

O sistema de fiscalização vigente até a Constituição de 1967, aliás previsto, em suas linhas gerais, no Código de Contabilidade da União que vigorou durante quatro regimes constitucionais – os de 1891, 1934, 1937 e 1946 – tinha sob sua alçada tão só os registros prévio e posterior das despesas e da tomada de contas de exatores quanto à receita e despesa, e tesoureiros e pagadores, nestes últimos casos atentos especialmente ao pagamento das despesas fixas do pessoal permanente.

É oportuno ressaltar que, na Constituição de 1946, o Tribunal de Contas da União não tinha competência para realizar auditorias in loco; os ordenadores de despesa da Administração Direta não estavam sujeitos à tomada de contas, salvo nos casos de desfalque, desvio e outras irregularidades de igual porte; os atos da despesa estavam obrigados, como já assinalado, ao registro prévio ou posterior ou à tomada de contas; e os contratos administrativos, que interessavam à receita e à despesa, eram previamente registrados.³⁴

Passados dois anos da nova Carta Constitucional, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 que alterou, basicamente, toda a Carta Constitucional. Essa reforma, dedicou ao órgão de controle uma significativa ampliação de suas atribuições, introduzindo o controle concomitante (durante a execução) dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Outrossim, instituiu-se a possibilidade da realização de auditorias e inspeções, como ferramentas mais amplas e eficazes de controle da administração pública.³⁵

³² BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 20 maio 2019.

³³ SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 26, n. 102, p. 173-184, p. 174, abr./jun. de 1989.

³⁴ SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 26, n. 102, p. 173-184, p. 173-174, abr./jun. de 1989.

³⁵ DANTAS, Fábio Wilder da Silva. **A jurisdição especial do Tribunal de Contas**. 2016. 176 f. f. 46. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2016.

Acerca das auditorias, Mello³⁶ descreve:

Exame da escrituração contábil e da documentação correspondente, acompanhamento das fases de execução da despesa, inclusive a verificação da regularidade do empenho, das licitações e contratos, acompanhamento da arrecadação da receita, bem como as operações de crédito emissão de títulos e verificação de depósitos de calções e finanças, verificação da regularidade da execução da programação financeira de desembolso e exame dos créditos adicionais, bem como da conta de ‘restos a pagar’ e as despesas de exercícios encerrados.

Passado o período de intervenção militar no país, iniciou-se a transição ao regime democrático na metade da década de 1980. Após décadas da eleição do último governo democrático, o comando do Governo passou para um Líder democraticamente eleito.

O Presidente, José Sarney, foi responsável pela convocação de uma Assembleia Constituinte, cuja função era de fundar os alicerces do estado democrático de direito. Tais pensamentos de mudança culminaram, em 1988, na aprovação e promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil, a dita “Constituição Cidadã”.

Pela primeira vez a Corte de Contas foi chamada de Tribunal de Contas da União (TCU). Ademais, pontua-se que as mudanças de funções, regramentos, competências e demais características do TCU, no atual período republicano, serão analisadas mais adiante.

Por fim, sopesando a perspectiva histórica de evolução do órgão estudado, comenta Dantas:³⁷

Observa-se, assim, que o Tribunal de Contas do Brasil foi criado sob inspiração do modelo italiano, originalmente concebido com função jurisdicional e com ênfase no controle preventivo (*a priori*). Durante breve período, especificamente a vigência da Constituição de 1937, chegou a fazer parte formalmente do Poder Judiciário, mas desde 1946, até os dias atuais, os Tribunais de Contas do Brasil têm sido previstos nas constituições como órgãos do Poder Legislativo, com clara influência do modelo belga, sobretudo na Constituição atual.

2.2 O Tribunal de Contas na Constituição de 1988

Na ordem constitucional inaugurada em 1988, prestigiou-se muito a sistematicidade estatal e a proteção aos direitos coletivos e individuais dos cidadãos. Observou-se, primordialmente, os princípios da dignidade da pessoa humana, da transparência, da economicidade, da eficiência (incluído pela EC nº 19/98), da moralidade, dentre tantos outros. Com efeito, gerou um empoderamento do cidadão em relação ao administrador, fato que gera maior participação social nas políticas públicas e a possibilidade de o eleitor fiscalizar o eleito. Nesse contexto político-sociológico, constata Lima:³⁸

Numa democracia, o controle social é exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas, por exemplo, mediante consultas e audiências públicas, até o acompanhamento e monitoramento de sua execução. Transparência e participação na gestão pública são fatores determinantes para o controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública.

Tais pensamentos, culminaram na elaboração dos dispositivos contidos nos artigos 5º, LXXIII, e 74, § 2º, de forma a possibilitar o controle social. Sendo que o primeiro diz respeito a legitimidade ativa de qualquer cidadão para propor ação popular com o intuito de anular ato lesivo a o patrimônio

³⁶ MELLO, José Luiz de Anhaia. **O Tribunal de Contas – Pesquisa e Atuação**. São Paulo: Gráfica do Tribunal de Contas de São Paulo, 1984, p. 74-75 *apud* GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 7.

³⁷ DANTAS, Fábio Wilder da Silva. **A jurisdição especial do Tribunal de Contas**. 2016. 176 f. f. 49. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2016.

³⁸ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 8. ed. São Paulo: Método, 2019. E-book. Acesso através da coleção de e-books Minha Biblioteca mediante assinatura. ISBN 978-85-309-8706-0.

público e à moralidade administrativa. O segundo trata da possibilidade de qualquer cidadão e de algumas entidades denunciar irregularidades ou ilegalidades aos órgãos de controle externo.³⁹

De igual modo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi clara ao definir as funções e competências do TCU, alargando, em muito, o seu poder de atuação. Ademais, ensina Eduardo Mendonça Salomão:⁴⁰

Destarte, na democracia, com a Constituição de 1988, institui-se o Tribunal de Contas, com finalidades de fiscalização e controle da gestão administrativa.

O tribunal previsto constitucionalmente vem com competências para verificar, apontar e promover a responsabilização dos agentes públicos por suas ações, buscando orientar, na medida de suas limitações, a atividade administrativa no trato dos bens e valores públicos.

Em seus artigos 70 e 71 a Carta Maior determina:⁴¹

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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;

³⁹ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo** - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. 8. ed. São Paulo: Método, 2019. E-book. Acesso através da coleção de e-books Minha Biblioteca mediante assinatura. ISBN 978-85-309-8706-0.

⁴⁰ SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os Tribunais de Contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. 2016. 230 f. f. 62. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2016.

⁴¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 maio 2019.

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.

[...]

Nesse interim, em maior escala, vê-se que a Corte de Contas Brasileira ficou encarregada de julgar contas da Administração Direta e Indireta, sem ressalvas. Controlando, irrestritamente, “todos os gastos oriundos de recursos públicos, todas as contas da União em seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial”.⁴² Além disso, nota-se que, pela primeira vez, foi incluído o controle operacional das atividades estatais. A respeito, comenta Salomão que “houve a mudança de uma gestão burocrática para uma gestão de desempenho.”⁴³

Outrossim, foi concedido ao Tribunal o dever de julgar as demonstrações contábeis das sociedades das quais a União tenha participação, seja ela minoritária, igualitária ou majoritária.⁴⁴

Constata-se que o órgão em apreço, foi constituído com um a riqueza de detalhes invejável, e atribuído de ferramentas eficazes para um desempenho eficiente de suas atribuições.

A respeito, o jurista Nagel⁴⁵ reconhece, sete grupos de funções e atribuições, quais sejam: opinativa, consultiva e informativa; investigatórias; corretivas e cautelares; cautelares; jurisdicionais; declaratórias; e punitivas. De maneira diversa, Di Pietro⁴⁶ qualifica, também, em sete as funções do órgão: fiscalização financeira; de consulta; de informação; de julgamento; sancionatórias; corretivas; e de ouvidor. Por último, Zymler e Almeida⁴⁷ apontam nove grandes grupos, sejam eles: fiscalizadora, judicante, sancionadora, pedagógica, consultiva, informativa, normativa, de ouvidoria e corretiva.

Com efeito, a partir do texto constitucional e das interpretações doutrinárias que hora se coaduna, é possível descrever, brevemente, o que de fato se trata cada função.

A função fiscalizadora (art. 71, V e VI, da CF/88) diz respeito ao exame e também à realização de auditorias e diligências de forma a apurar atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, bens e rendas de autoridades públicas, renúncia de receitas da Administração, avaliação de programas, despesas diversas, alcance de metas da Lei de Diretrizes orçamentárias e etc.

A função opinativa (art. 71, I, da CF/88) refere-se ao dever de o Tribunal de Contas apresentar, ao Congresso Nacional, parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, bem como dos Chefes de Poderes e do Ministério Público. Contudo, como afirma Lima⁴⁸, tais manifestações são eminentemente técnicas e não tem conteúdo vinculativo.

⁴² ALVES DE SOUZA, Luciano Brandão. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 26, n. 102, p. 173-184, p. 175, abr./jun. de 1989.

⁴³ SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os Tribunais de Contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. 2016. 230 f. f. 64. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2016.

⁴⁴ ALVES DE SOUZA, Luciano Brandão. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 26, n. 102, p. 173-184, p. 176, abr./jun. de 1989.

⁴⁵ NAGEL, José. A fisionomia distorcida do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF, v. 31, n. 86, p. 21-40, out./dez. 2000.

⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: ed. Atlas, 2006, p. 709-710.

⁴⁷ ZYMLER, Benjamim. ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 144.

⁴⁸ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 8. ed. São Paulo: Método, 2019. E-book. Acesso através da coleção de e-books Minha Biblioteca mediante assinatura. ISBN 978-85-309-8706-0.

A função julgadora (art. 71, II, da CF/88) relaciona-se ao poder do Tribunal de julgar as contas dos responsáveis por bens e valores públicos, assim como de prejuízos e de infrações legais.

A função sancionadora (art. 71, VIII, da CF/88) é a hipótese em que a Corte, ao ver irregularidades pode decretar o recolhimento de débitos, cominar multa proporcional ao débito imputado, declarar a inidoneidade para licitar, determinar o afastamento provisório do cargo por obstrução de auditoria ou inspeção e etc.

A função corretiva (art. 71, X e XI, da CF/88) é aquela em que o TCU trabalha para aprimorar a gestão pública, através dá pela emissão de determinações e recomendações.

A função consultiva (art. 71, VII, da CF/88) refere-se à possibilidade de consultas ao Tribunal ou ao pedido de parecer sobre a regularidade de despesas.

A função informativa (art. 71, VII, da CF/88) corresponde ao dever de prestar informações sobre os trabalhos desempenhados.

A função ouvidora concerne ao dever do Tribunal de receber e processar denúncias e representações sobre possíveis irregularidades na Administração.

Por fim, a função normativa, prevista no artigo 3º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU)⁴⁹, relaciona-se ao poder de regulamentar da Corte dentro do âmbito de sua competência e jurisdição. Portanto, a Corte tem o poder de expedir atos e instruções normativas.

Com efeito, criaram-se formas de operacionalizar e trazer maior efetividade às atividades do órgão. Dentre as quais, destaca-se que as decisões da Corte que resultem imputação de débito ou multa tem eficácia de título executivo, como se constata no texto do § 3º do artigo 71, da CFRB.⁵⁰ Contudo, o órgão sancionador não tem legitimidade ativa para propor ações, devendo tais títulos serem executados “pelos órgãos próprios da Administração Pública, como a Advocacia-Geral da União”, como afirma Lima⁵¹. Além disso, decidiu o Superior Tribunal de Justiça, no âmbito do Recurso Especial nº 922702/MG⁵², que, de igual forma, tem o Ministério Público legitimidade ativa para propor ação de execução de título extrajudicial proveniente dos Tribunais de Contas.

Junto as ferramentas de atuação, a Magna Carta de 1988 buscou ampliar as garantias e prerrogativas funcionais daqueles que ocupassem a função de controle. Isto porque a própria atividade, em si, acaba por expor seus agentes aos riscos da corrupção e da prática de crimes.

Atualmente, passadas diversas discussões acerca da suposta subordinação do TCU ao Poder Legislativo, a corrente doutrinária majoritária segue o entendimento proferido pelo Ilustre Ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Carlos Ayres Britto⁵³:

[...] o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, litteris: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (negrito à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal

⁴⁹ Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

⁵⁰ § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

⁵¹ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo** - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. 8. ed. São Paulo: Método, 2019. E-book. Acesso através da coleção de e-books Minha Biblioteca mediante assinatura. ISBN 978-85-309-8706-0.

⁵² Ementa: [...] 1. O Ministério Público possui legitimidade para a propositura de ação de execução de título extrajudicial oriundo de Tribunal de Contas Estadual. [...] 2. É que a decisão de Tribunal de Contas Estadual, que, impõe débito ou multa, possui eficácia de título executivo, a teor do que dispõe o art. 71, § 3º, da Constituição Federal de 1988. [...] 4. A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público o status de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 129, caput). [...] Relator: Min. Luiz Fux, 28 de abril de 2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200700241259&dt_publicacao=27/05/2009. Acesso em: 21 maio 2019.

⁵³ BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Fórum Administrativo – Direito Público**. Belo Horizonte, a. 5, n. 47, p. 4933-4939, jan. 2005.

deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada.

[...] Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional.

Por fim, é comum ser mencionado que as decisões do TCU constituam coisa julgada administrativa. Contudo, havendo muitas divergências doutrinárias sobre o assunto, difícil se faz conceituar tal instituto. De todo modo, oportuno se faz mencionar ambas as opiniões. Contrária a Coisa Julgada Administrativa, destaca Di Pietro⁵⁴ que esta significa tão somente que a decisão se tornou irretratável pela própria Administração, não havendo qualquer maior similaridade com a Coisa Julgada operada no âmbito do Poder Judiciário. De outro modo, a favor do reconhecimento da Coisa Julgada Administrativa, explica Bandeira de Mello⁵⁵ que “toda vez que a Administração decidir um dado assunto em última instância, de modo contencioso, ocorrerá a chamada “coisa julgada administrativa”.

2.3 As Cortes de Contas no direito comparado

O controle externo de contas, geralmente conceituado como o exame das contas dos administradores públicos por um órgão independente da estrutura governamental, pode ser entendido de diversas formas, dependendo da sua origem. Assim, na perspectiva ocidental, foram concebidas distintas espécies controle. Para fins didáticos, diferencia-se os ordenamentos jurídicos ocidentais dentre os que se assemelham ao modelo britânico, de auditoria, e os que se relacionam ao tipo francês, em forma de tribunal.

O paradigma britânico concentra o poder de controladoria nas mãos do *Comptroller and Auditor General*, uma espécie de auditor geral do reino. Tal agente público é nomeado, pelo chefe de estado (a Rainha), um auditor geral que, com o auxílio de subordinados, executa o acompanhamento orçamentário. Destaca-se que o fiscal não tem nenhum vínculo hierárquico com a Administração, tratando-se de um funcionário do Parlamento, integrando, nas palavras de Laubé, a Comissão de Contas da Câmara dos Representantes. Tal tipo de fiscalização se espalhou, em especial, nos países de origem anglo-saxã, como os Estados Unidos.⁵⁶

Contudo, tratando-se de um trabalho sobre o Tribunal de Contas Brasileiro, opta-se por analisar, de forma mais substancial, a variedade de Controle originada no de Tribunal de Contas da França pós-revolucionária. Tal opção se explica pelas origens históricas da Corte de Contas pátria, objeto principal deste estudo.

Por conseguinte, iniciamos pela análise da Corte de Contas Francesa, chamada de *Cour des Comptes*. Esse órgão, que serviu de modelo para muitos ordenamentos jurídicos ocidentais, em especial os de países latinos, foi criado em 16 de setembro de 1807.

Como acentua Dantas⁵⁷, a sua criação se deu em um contexto de superação do antigo regime monárquico-absolutista. Napoleão Bonaparte, em nome do povo francês, concebeu um órgão colegiado, com o objetivo de auxiliar o Parlamento, agora protagonista, na fiscalização financeira da Administração Estatal. Além disso, continua o autor: “Com a queda da monarquia, Napoleão assumiu poderes absolutos, mas seu governo adotou ideologicamente ferramentas arquitetadas para a limitação do poder central do chefe de Estado”.

⁵⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: ed. Atlas, 2006, p. 703

⁵⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 448.

⁵⁶ LAUBÉ, Vitor Rolf. Sistemas constitucionais estrangeiros e órgãos de controle financeiro e orçamentário. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 26, n. 101, p. 161/172, jan./mar. 1989.

⁵⁷ DANTAS, Fábio Wilder da Silva. **A jurisdição especial do Tribunal de Contas**. 2016. 176 f. f. 26. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, 2016.

Mais de um século depois, no ano de 1958, a importância da Corte, foi ratificada na segunda Constituição pós-guerra, em seu artigo 47-2.⁵⁸

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

Nesse momento, consagrou-se a sistemática de dupla jurisdição estatal, igualmente chamada de contencioso administrativo, na qual existem, simultaneamente a jurisdição judicial (Poder Judiciário) e a jurisdição administrativa (exercida pelos órgãos integrantes da Administração).

Nesse contexto, os processos administrativos, inclusive os com origem no Tribunal de Contas, são passíveis de impugnação apenas perante o Conselho de Estado (órgão recursal máximo da jurisdição administrativa).⁵⁹

Gualazzi⁶⁰ ressalta a importância do sistema francês: “a Corte de Contas permanece, nos dias de hoje, como a principal jurisdição administrativa especializada da França”.

Quanto às características do controle exercido pelo órgão francês, este se dá *a posteriori*, também chamado de controle repressivo. Isso se explica pelas peculiaridades dos atos de despesa no governo francês, sendo mais efetivo e eficaz a análise das contas depois que os atos administrativos são praticados.

Cretella Junior desenvolve que o exame posterior das contas realizada pela Corte Francesa faz com que respondam apenas os contadores e não os ordenadores. Ademais, o autor assinala para o caso de acontecerem absurdos e incoerências.⁶¹

Sobre o órgão francês, Odete Medauar ensina que:⁶²

A atuação da Corte de Contas abrange a Administração direta, as autarquias, as estatais, os organismos de seguridade social, os organismos que se beneficiam de aportes públicos; seu controle se estende às coletividades locais e respectivas autarquias e estatais, mediante as Câmaras Regionais de Contas (instituídas em 1982), de cujas decisões cabe recurso à Corte de Contas.

Na qualidade de jurisdição administrativa, a corte de Contas julga as contas dos contadores públicos, no aspecto da sua regularidade, sem adentrar na culpabilidade do contador. Nesta matéria suas decisões têm natureza de coisa julgada. Os contadores públicos são obrigados a submeter-lhe anualmente à sede da Corte, em Paris, ou às câmaras regionais de contas, conforme o caso.

O contador tem direito ao contraditório. Pode haver decisão no sentido da regularidade das contas, considerando-se o contador desobrigado; ou decisão pela irregularidade, com a possibilidade de imposição de sanção pecuniária; as decisões da Corte podem ser impugnadas em via de revisão perante a próprio Corte ou ante o Conselho de Estado, para fins de cassação.

O controle da Corte de Contas reveste-se de natureza não jurisdicional externa em relação aos ordenadores e à Administração em geral, no tocante à execução das leis de finanças. Tal controle evoluiu também para um controle de qualidade da gestão,

⁵⁸ FRANÇA. [Constituição (1958)]. **Constitution de la République Française**. Paris : l'Assemblée nationale, 1958. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>. Acesso em: 29 abr. 2019.

⁵⁹ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas – aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 16.

⁶⁰ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: ed. Revistas dos Tribunais, 1992, p. 13.

⁶¹ CRETILLA JUNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 105.

⁶² MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 132-133.

com amplos poderes de investigação; anualmente a Corte elabora um relatório de contas e um relatório da qualidade da gestão, este enviado ao Presidente da República e ao Parlamento.

Por oportuno, e de forma a aclarar os conceitos supracitados, passa-se a análise funcional do processamento de despesas na Administração Pública Francesa. Com efeito, existem as figuras do Ordenador e do Contador. Desse modo, a pessoa que ordena a despesa (Ordenador) não é a mesma que efetua o seu pagamento (Contador Público). De mais a mais, o Contador exerce, inclusive, uma espécie de controle prévio da despesa a ser realizada.⁶³

Acerca disso, Jean Reynald⁶⁴ explica o princípio da desconfiança:

[...] O ordenador, ou seja, aquele que decide pagar uma despesa, jamais tem o direito de executar por si próprio esta despesa, de assinar um cheque. Ele deve transferir a ordem de pagamento ao contador público, juramentado, o único que pode subscrever os títulos de pagamento e transferir os créditos do Estado a seus diferentes credores. Porém, nessa atividade quotidiana, o contador público, ao contrário do contador privado, desempenha papel muito mais dilatado: deve velar porque as ordens de pagamento que ele recebe sejam justificadas de acordo com a nomenclatura assentada uma vez para todos e, por intermédio desta nomenclatura, ele pode verificar o correto funcionamento administrativo dos serviços ordenadores. O contador é, assim, conduzido a controlar a regularidade das decisões do ordenador.

Assim, compreendendo o complexo mecanismo de ordenamento e realização de despesas, volta-se para a forma de fiscalização contábil da *Cour des Comptes*. Com isso, a Corte detém, dentre as suas competências, a possibilidade de examinar a qualidade e a eficiência dos gastos públicos realizados, ou ainda, pelas palavras de Dantas, “não se quedando, portanto, somente na análise da contabilidade pública quanto ao aspecto legal, ou formal”.⁶⁵

Outrossim, a Corte contábil francesa é subdividida em sete câmaras, sendo que estas se configuram como órgãos deliberativos e jurisdicionais, perfazendo julgamento acerca da regularidade objetiva. Ou seja, uma vez estando no exercício da função jurisdicional, exercerão ação indireta sobre os guardas e contadores de dinheiro público, definindo a responsabilidade dos sujeitos que, posteriormente, serão punidos pelo Ministro das Finanças Francês.⁶⁶ E, de modo a proteger os fiscalizadores, todos os membros possuem as prerrogativas típicas da magistratura francesa.⁶⁷

Com origem diferente do modelo francês, o órgão fiscalizador do governo belga foi criado de forma a estar totalmente vinculado ao Parlamento, sendo um auxiliar no controle externo. Ademais, faz-se lógico asseverar que esta instituição, inequivocamente, não possui natureza jurisdicional.⁶⁸ Nesse passo, pode-se se dizer, de antemão, que este é o principal exemplo de Tribunal de Contas vinculado ao Poder Legislativo e que, de certa forma, inspirou a atual estrutura da Corte Brasileira.

⁶³ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: ed. Revistas dos Tribunais, 1992, p. 60-61.

⁶⁴ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. **Tribunal de Contas: aspectos constitucionais**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. *Apud* COSTA, Luís Bernardo Dias. **O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo**. Dissertação (Mestrado em Direito). f. 23-24. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2005.

⁶⁵ DANTAS, Fábio Wilder da Silva. **A jurisdição especial do Tribunal de Contas**. 2016. 176 f. f. 29. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, 2016.

⁶⁶ SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os Tribunais de Contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. 2016. 230 f. f. 85. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2016.

⁶⁷ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 180.

⁶⁸ DANTAS, Fábio Wilder da Silva. **A jurisdição especial do Tribunal de Contas**. 2016. 176 f. f. 31. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, 2016.

Foi em 1883 que o Corte de Contas chegou a nível constitucional. Suas decisões, desde aquele tempo eram caracterizadas por terem natureza administrativa. Com efeito, suas decisões, como afirma Dantas, eram “passíveis, excepcionalmente, de revisão pela Corte de Cassação.”⁶⁹

Conforme o artigo 180 da atual Constituição Belga⁷⁰, ficou estabelecido o controle prévio, ou a priori, das contas públicas:

Les membres de la Cour des comptes sont nommés par la Chambre des représentants et pour le terme fixé par la loi.

Cette Cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. La Cour exerce également un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'état, y compris les recettes fiscales. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'état et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire. Le compte général de l'état est soumis à la Chambre des représentants avec les observations de la Cour des comptes.

[...]

(grifo acrescido)

Nesse passo, faz-se possível, mesmo havendo um controle prévio das despesas públicas, que após uma recusa da Corte de Contas em um caso concreto, haja uma reapreciação dos motivos da recusa por um órgão superior da Administração, qual seja o Conselho de Ministros. Portanto, pode o Conselho, sob sua inteira responsabilidade, ordenar a despesa mesmo após a advertência do órgão fiscalizador.⁷¹

Outrossim, como explana Dantas:⁷²

[...] a Corte de Contas belga opera através de aposição de visto com reserva [...]; porém, não há previsão de casos de recusa absoluta de registro: a denúncia ao Parlamento sobre os motivos de recusa advém imediatamente, para o subseqüente juízo político sobre as operações contábeis do Governo.

[...] a Corte de Contas belga tem um papel muito mais auxiliar em relação ao controle exercido pelo Parlamento, não podendo, por exemplo, vetar completamente um ato.

Em suma, a Corte de Contas belga analisa toda e qualquer ordem de despesa, funcionando como uma espécie de advertência. Sendo assim, o risco fica inteiramente com a autoridade interessada em o assumir. O Tribunal, nestes casos, tem o dever de comunicar a ocorrência ao Parlamento, para que este proceda as medidas que considerar adequadas ao caso.⁷³

Por fim, em uma última análise do direito comparado, passa-se à análise *Corte dei Conti*, grande inspirador da criação Tribunal Brasileiro na época da Primeira República.

Primeiramente, a Corte italiana exerce diversas atividades, as quais podemos dividir em jurisdicionais, de controle e administrativas. O órgão está previsto nos artigos 100 e 103 da *Costituzione Italiana*:⁷⁴

⁶⁹ SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os Tribunais de Contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. 2016. 230 f. f. 87. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2016.

⁷⁰ BÉLGICA. [Constituição (1831)]. *La Constitution Belge*. Bruxelas: Parlement fédéral, 1831. Disponível em: http://www.senate.be/doc/const_fr.html. Acesso em: 19 maio 2019.

⁷¹ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: ed. Revistas dos Tribunais, 1992. p. 123-124.

⁷² DANTAS, Fábio Wilder da Silva. **A jurisdição especial do Tribunal de Contas**. 2016. 176 f. f. 32. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, 2016.

⁷³ SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os Tribunais de Contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. 2016. 230 f. f. 87. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2016.

⁷⁴ ITÁLIA. [Constituição (1947)]. *Costituzione della Repubblica Italiana*. Roma: *l'Assemblea Costituente*, 1947. Disponível em:

Art. 100.

[...] *La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. [...]*

Art. 103.

[...] *La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.*

Como se observa da letra da lei, além da autonomia do órgão perante os Poderes da República, assegurou-se na constituição a independência de seus membros, com prerrogativas típicas da magistratura tradicional italiana. Nesse sentido, concebeu-se uma jurisdição especial contábil, juntamente com outras previstas em lei (art. 103). Ademais, possibilitou-se a impugnação das decisões do colegiado perante a Corte de Cassação.⁷⁵

O Tribunal pratica o controle preventivo (*a priori*) bem como o controle repressivo (a posteriori). Tais ações do órgão têm, em certos momentos, caráter jurisdicional, administrativo ou até consultivo.⁷⁶ A apreciação dá-se em relação à forma do ato administrativo, tal como sobre a adequação e finalidade. Com efeito, como ilustra Sciarciá⁷⁷, analisa-se desde eventuais excessos de poder cometidos pelo administrador até a constitucionalidade do ato investigado.

Desse modo, efetivamente, a *Corte dei Conti* exerce uma parcela da função jurisdicional (justiça administrativa). Isso em razão da tradicional dualidade jurisdicional, que representa, mesmo que virtualmente, os Estados Europeus.⁷⁸

Nesse sentido, ensina Medauar⁷⁹ sobre a visão jurisdicional dual representada na Corte de Contas Italiana:

Além do controle sucessivo geral, a Corte de Contas exerce controle sucessivo especial sobre atos dos agentes contábeis. Nessa função a Corte de Contas tem natureza jurisdicional, sendo estudada pela doutrina como jurisdição administrativa especial. De acordo com ALESSI, nessa matéria a jurisdição da Corte de Contas é exclusiva, plena e inquisitória (“sindicatória”); exclusiva, no sentido de que lhe cabe apreciar todas as questões nas matérias de sua competência, o que exclui desse âmbito qualquer outra autoridade jurisdicional, de modo particular a autoridade judiciária ordinária e o Conselho de Estado; por orientação jurisprudencial, conhecem, além das questões principais expressamente atribuídas todas as questões prejudiciais ou incidentais. É plena porque nas matérias de sua competência conhece questões de direito e de fato e porque pode pronunciar decisões declaratórias, constitutivas e de condenação; é inquisitória (“sindicatória”) porque não se vincula a decisões administrativas, nem a argumentos invocados pelas partes.

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/costituzione_VIGENTE__rossa_2.pdf. Acesso em: 29 maio 2019.

⁷⁵ LAUBÉ, Vitor Rolf. Sistemas constitucionais estrangeiros e órgãos de controle financeiro e orçamentário. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 26, n. 101, p. 161-172, jan./mar. 1989.

⁷⁶ SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os Tribunais de Contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. 2016. 230 f. f. 81. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2016.

⁷⁷ SCIARCIÁ, Michael; SCIASCIA, Massimiano. **Il controllo della Corti dei Conti**. Milão: ed. Giuffrè, 1997. p. 34-61.

⁷⁸ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 1992. p. 150.

⁷⁹ MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, v. 27, n. 108, p. 101-126, p. 125-126, out./dez. 1990.

Constata-se que o Tribunal italiano tem competência para monitorar e vistoriar todos atos administrativos. Nesse panorama, certamente pode o órgão praticar todas as formas de controle especificados em lei, inclusive pondo vistos prévios às despesas.⁸⁰

Em suma, concluímos a investigação acerca dos órgãos de controle no direito comparado, constatando-se variadas características que o Tribunal de Contas pátrio incorporou a si nesses mais de 100 anos de história, de forma a tornar-se um órgão muito peculiar que agrega particularidades de outros ordenamentos jurídicos. A seguir trataremos da natureza do TCU e de suas decisões.

3 NATUREZA DO TCU E DE SUAS DECISÕES

3.1 Corrente Administrativista

Como cotejado anteriormente, o Tribunal de Contas da União assumiu diferentes formas competências na história brasileira. No início, partiu-se de uma jurisdição contábil especial, quase que um desmembramento do Poder Judiciário, com características dignas de um Tribunal de Justiça. Ao passar dos anos, foi se moldando ao aumento de protagonismo do Congresso Nacional – como casa do povo – se tornando um órgão auxiliar no controle externo, contudo nunca desprezando a sua independência.

Nesse passo, os autores e juristas contemporâneos dos anos iniciais da república poderiam dizer que o TCU detinha, embora contestada, uma jurisdição própria, e que realmente exercia a atividade judicante, dentro do âmbito administrativo-contábil. Naquela época, a imposição legal e constitucional superou a discordância dos magistrados e dos demais afiliados da concepção de jurisdição *una*.

Contudo, principalmente a partir da Constituição de 1967, a maioria da doutrina passou a considerar a Corte como um órgão administrativo especializado, ou seja, que não exercia jurisdição. Seguindo neste pensamento que passou a ser positivado, será analisado a corrente doutrinária/jurisprudencial que passou a ser chamada “administrativista”.

Nesse passo, os afiliados ao pensamento em apreço assumem que o Tribunal de Contas da União é um mero órgão administrativo de fiscalização contábilística, que exerce uma atividade muito importante dentro do Poder Público, tendo uma posição de supervisão perante os demais organismos da República, mas que, em nada, obsta uma revisão da Justiça quanto a legalidade, a proporcionalidade e, inclusive, ao mérito.

A grande controvérsia reside no fato de a Constituição de 1988 ter utilizado os termos: “julgar” e “jurisdição em todo o território nacional”. A *prima* análise, alguém pode entender que o texto realmente se refere a um contencioso administrativo, contudo, um dos maiores argumentos administrativistas, é o texto disposto no artigo 5º, XXXV, da Carta Republicana: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Com efeito, até a promulgação da atual Carta Maior, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de seus ministros sempre defendeu uma maior fortificação do Poder Judiciário, por meio da defesa do monopólio da função jurisdicional, concentrando sua influência na unicidade da jurisdição. Por mais que historiadores possam discordar, o grande argumento se baseou na premissa de que a República do Brasil rejeitou qualquer forma de contencioso administrativo, ou de atividade jurisdicional paralela àquela exercida pelos Tribunais Judiciários. Como tal, o STF foi, ao longo das décadas, revendo as suas posições a fim de afirmar uma jurisprudência em favor do Poder Judiciário.⁸¹

Com efeito, nos últimos anos, vê-se, cada vez mais, decisões judiciais defendendo um exame mais aprofundado do mérito das decisões dos Tribunais de Contas, o que cada vez mais tiram a eficácia e “definitividade” de seus julgamentos. Ademais, principalmente partir da redação da últimas Constituições Federais, criou-se a premissa de não se reconhecer uma jurisdição administrativa do TCU, pelo fato deste estar situado no capítulo do Poder Legislativo, não tendo qualquer vinculação com o Judiciário.

⁸⁰ SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os Tribunais de Contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. 2016. 230 f. f. 84. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2016.

⁸¹ DANTAS, Fábio Wilder da Silva. **A jurisdição especial do Tribunal de Contas**. 2016. 176 f. f. 87. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, 2016.

Nesse passo, o grande expoente da doutrina defensor do pensamento administrativista é Cretella⁸². Para ele existe uma impropriedade na expressão julgar disposta no inciso II⁸³ do artigo 71, da CF/88:

Julgar as contas é examiná-las, conferir-lhes a exatidão, ver se estão certas ou erradas, traduzindo o resultado num parecer da mais alta valia, mas que nada tem de sentença judiciária. É a função matemática, contabilística, nada mais.
O Tribunal de contas julga as contas, não o responsável. [...]
Por sua vez, o poder judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para revê-las, não interfere na apuração do quantum do alcance. [...]
As questões decididas pelos Tribunais de Contas, na apreciação das contas dos responsáveis pelos dinheiros ou bens públicos, são simples questões prévias; são questões prejudiciais [...].

O mesmo autor, em obra anterior, já negava a possibilidade do exercício da função judicante por órgão diverso não integrante do Poder judiciário, *in verbis*: “[...] função jurisdicional é a aplicação da lei ao caso concreto, em decorrência de situação contenciosa. Não é a aplicação da lei ‘de ofício’. No Poder Judiciário centraliza-se toda a jurisdição, que não lhe pode ser retirada nem pela própria lei, uma vez que é outorgada por mandamento constitucional expreso.”⁸⁴

No mesmo sentido, Gualazzi⁸⁵ afirma que as Cortes de Contas, em nosso atual ordenamento jurídico, não têm característica judicante, ou seja, não prestam jurisdição, se tratando apenas de órgãos administrativos. Silva⁸⁶ segue na mesma linha e diz que o órgão de contas, de fato, não julga pessoas e tampouco dirimem conflitos. Além disso, para o doutrinador o órgão, em seu âmbito administrativo, exerce um julgamento técnico-contábil.

Após a edição da Constituição de 1988, Hely Lopes Meirelles, apesar de não ter se aprofundado sobre a matéria, concluiu, por exclusão, que a atividade dos Tribunais de Contas é de natureza administrativa, nos seguintes termos: “não exercendo funções legislativas, nem judiciais, o Tribunal de Contas só pode ser classificado como órgão administrativo independente, de cooperação com o Poder Legislativo na fiscalização financeira e orçamentária, consoante suas atribuições constitucionais.”⁸⁷

Já, em uma edição mais recente da mesma obra, Meirelles⁸⁸ afirma que o controle externo objetiva supervisionar os atos administrativos, através de um controle político (pelo Congresso Nacional) e técnico (através do TCU), *in verbis*:

O controle externo visa comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo; o segundo do Tribunal de Contas.

⁸² CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: ed. Forense, 1991. p. 121.

⁸³ 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;

⁸⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**. [S. l.], a. 24, n. 94, p. 183-198, out./dez, 1986.

⁸⁵ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 1992. p. 185.

⁸⁶ SILVA, Artur Adolfo Cotias. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). *In*: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras**. Brasília: Tribunal de Contas da União. p. 56.

⁸⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 1987. p. 664.

⁸⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 1987. p. 664.

Outra grande autora que se coaduna com o pensamento em estudo é Maria Sylvia Zanella Di Pietro. A doutrinadora exerceu grande influência no meio jurídico quando da publicação da primeira edição de sua obra “Direito Administrativo” em 1990, já sob a égide da atual Constituição Federal de 1988. Desde o começo de seus estudos de Direito Administrativo, a professora sustentava a existência de uma natureza predominantemente administrativa das Cortes de Contas, conforme se depreende da mesma obra, em edição mais recente, *in verbis*:⁸⁹

[...] como o Tribunal de Contas não faz parte do Poder Judiciário, as suas decisões não têm forma de coisa julgada, sendo sempre passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, com fundamento no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição.

Além disso, Di Pietro⁹⁰, em obra sobre a discricionariedade administrativa, defende a revisão judicial de qualquer ato administrativo, adentrando ao mérito decisório:

A discricionariedade não é mais a liberdade de atuação limitada pela lei, mas a liberdade de atuação limitada pelo Direito.

[...] A teoria dos motivos determinantes tornou possível o exame dos motivos pelo Poder Judiciário, para invalidar atos administrativos baseados em motivos falsos ou inexistentes. Hoje, o controle judicial amplia-se pelo acolhimento de vários princípios de origem pretoriana.

Evidentemente, a maioria da doutrina contemporânea se filia a esta teoria. Como expoente do direito administrativo, trazemos a visão do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho⁹¹, que afirma:

O termo julgar no texto constitucional não tem o sentido normalmente atribuído aos juízes no exercício de sua função jurisdicional. O sentido do termo é o de apreciar, examinar, analisar as contas, porque a função exercida pelo Tribunal de Contas na hipótese é de caráter eminentemente administrativo. Por isso, esse exame se sujeita, como qualquer ato administrativo, a controle do Poder Judiciário no caso de contaminado de vício de legalidade, e não tem a definitividade que qualifica os atos jurisdicionais.

Por fim, oportuno faz-se mencionar a opinião do ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Ayres Brito:⁹²

Fica evidenciado que os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da *Lex Legum*; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988.

Note-se que os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas não se caracterizam pelo seu impulso externo ou *non-ex-officio*. Deles não participam advogados, necessariamente, porque a indispensabilidade dessa participação apenas se dá ao nível do processo judiciário (art. 133, da CF). Inexiste a figura dos “litigantes” a que se refere o inciso LV do art. 5º, da Constituição. E o “devido processo legal” que os informa somente ganha os contornos de um devido processo legal (ou seja, com as

⁸⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 687-688.

⁹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo, 2012. p. 264.

⁹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p.129.

⁹² AYRES BRITO, Carlos. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista Fórum Administrativo**. Belo Horizonte, a. 5, n. 47, p. 4933-4939, jan. 2005.

vestes do contraditório e da ampla defesa), se alguém passa à condição de sujeito passivo ou acusado, propriamente.

Ante o exposto, a jurisprudência dos tribunais vem, ao longo dos últimos anos, tendendo a considerar a Corte um órgão carente de jurisdição, pacificando o entendimento de que apenas os órgãos judicantes (integrantes do Poder Judiciário) podem prestar jurisdição.

3.2 Corrente Jurisdicionalista

De modo diverso, a corrente dita “jurisdicionalista”, prega que a Constituição de 1988, ao criar a Corte de Contas e lhe delegar “jurisdição em todo o território nacional” e competência para julgar os responsáveis por bens e dinheiros públicos, lhe concedeu, por lógica, a função judicante. Desse modo passemos ao estudo deste pensamento doutrinário.

Com isso, muitos são as razões apontadas por doutrinadores para dizer que o Tribunal de Contas exerce uma jurisdição especial, mas algumas se sobressam como mais importantes. Diz-se muito que o termo “julgar” e o termo “jurisdição em todo o território nacional” são inconfundíveis, e que ao serem redigidos em paralelismo com os Tribunais Judiciários, concede semelhantes competências ao TCU.

Outrossim, muito se questiona a razão de haver um órgão especializado na matéria contábil-financeira se todas as suas decisões podem ser revistas por um Poder (Judiciário) não especializado e despreparado para a análise da matéria. Nesse aspecto, ensina o professor Seabra Fagundes⁹³.

Não pelo emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo. Sob esse aspecto restrito (o criminal fica à Justiça da União), a Corte de Contas decide conclusivamente. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para examiná-lo.

Nada obstante, a presente corrente ainda lista outra problemática existente com o pensamento administrativista. Tal contrariedade se funda no fato do poder controlado (nesse caso o Judiciário) ser agraciado com mais poder que o próprio órgão controlador (o Tribunal de Contas).⁹⁴

Há de se notar que as mesmas garantias conferidas aos ministros do STJ são conferidas aos julgadores do TCU. E se isso não bastasse, a Carta Fundamental dotou a Corte com instrumentos propiciadores de sua total independência, garantindo o pleno e eficaz cumprimento de sua altaneira função constitucional.⁹⁵

A partir disto, passemos à apreciação da doutrina. Primeiramente, Castro⁹⁶ defende a jurisdição especial nos seguintes termos:

Outros, como nós, não conseguem dissociar o termo técnico-jurídico julgar do termo jurisdição, pois esta é, obrigatoriamente, espécie daquele que é gênero! Quem julga diz o direito, exerce jurisdição.

[...] E mais, ao julgar as contas dos gestores públicos, esta decisão, quanto ao mérito, é intocável ou susceptível de apreciação pelo Judiciário.

Observa-se que, relativamente ao *meritum causae*, ninguém, nem mesmo o Judiciário, tem competência para determinar que a Corte de Contas, prolatora do *decisium*, emita outro em substituição ao anterior.

Então, não há como sustentar que os Tribunais de Contas, constitucionalmente criados para controlar os gastos da República, são falecidos de jurisdição, justamente porque

⁹³ FAGUNDES, Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p. 142.

⁹⁴ VIEIRA, Raimundo de Menezes. Tribunal de Contas – o valor de suas decisões. **Revista de Informação Legislativa**. a. 27, n. 106. Brasília, DF, p. 103-108, abr./jun. 1990.

⁹⁵ LAUBÉ, Vitor Rolf. Considerações acerca da conformação constitucional do Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 29, n. 113, p. 307-326, jan./mar. 1992.

⁹⁶ CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. Os tribunais de contas e sua jurisdição. **Revista TCE-MG**. Belo Horizonte, a. 23, n. 1, p. 612-629, jun. 2005.

eles julgam e o fazem com definitividade. E assim tem que ser, pois, do contrário, seria um absurdo constituir uma instituição atribuir-lhe competência e, uma vez exercida, permitir que outro, não técnico e nem constitucionalmente preparado para o mister a ele incumbido, *exempli gratia*, o Judiciário, possa vir e desconstituir o seu julgado.

Jacoby Fernandes⁹⁷ afirma que a decisão do TCU, quando do controle contábil, é definitiva e intangível: “no julgamento sobre contas, decidindo a regularidade ou irregularidade, é soberano, privativo e definitivo.”

Lima⁹⁸ entende existir uma espécie de jurisdição própria e privativa da Corte de Contas Federal. Explica o autor que, conforme o artigo 73, *caput*, da Constituição, o Tribunal teria jurisdição em todo o território nacional. Além do mais, de acordo com Pardini⁹⁹, tal dispositivo apresenta inequívoco paralelismo com outro, o parágrafo único do artigo 92, onde se lê “o STF e os Tribunais Superiores têm sede na Capital federal e jurisdição em todo o território nacional”.

Guerra¹⁰⁰ afirma existirem duas jurisdições especiais previstas na Carta de 1988:

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. São esses os órgãos, dentro da sistemática constitucional brasileira, que, apartados da organização do Poder Judiciário, tem competência para decidir em caráter definitivo, em suas competências exclusivas.

Denise Mariano de Paula discorre sobre a difícil definição da natureza desta instituição *sui generis*:¹⁰¹

[...] as Cortes de Contas possuem natureza jurídica de difícil apreensão, enquadrando-se nos chamados “órgãos constitucionais autônomos”, ou de “de destaque constitucional”, encontrando-se posicionados por entre as esferas do Poder ou ao lado delas, porquanto a evolução da sociedade e do Direito não mais admitem a teoria tripartite como estanque absoluta; [...] o Tribunal de Contas exerce função jurisdicional especial quando julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, não havendo possibilidade de revisão e mérito pelo Poder Judiciário, salvo quando houver afronta ao devido processo legal ou manifesta ilegalidade.

Nesse contexto, Wremyr¹⁰² assume uma posição intermediária, reconhecendo a possibilidade de revisão judicial da decisão do Tribunal de Contas que contenha ilegalidade, seja ela subjetiva ou objetiva, pois isso feriria o próprio sistema normativo, *in verbis*:

As matérias enunciadas não podem ser decididas por via judiciária quanto ao seu mérito exclusivo, ou também denominado de núcleo próprio; nem por isso estão

⁹⁷ FERNANDES, Jacoby. **Tomada de contas especial – processo e procedimentos nos Tribunais de Contas e na administração pública**. 2. ed. Brasília: ed. Brasília Jurídica, 2004, p. 29.

⁹⁸ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 8. ed. São Paulo: Método, 2019. E-book. Acesso através da coleção de e-books Minha Biblioteca mediante assinatura. ISBN 978-85-309-8706-0.

⁹⁹ PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**. 1997. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

¹⁰⁰ GUERRA, Evandro Martins. PAULA, Denise Mariano de. A jurisdição dos Tribunais de Contas. **Revista Controle**. Fortaleza, v. 10, n. 2, p. 56-97, jul./dez. 2012.

¹⁰¹ GUERRA, Evandro Martins. PAULA, Denise Mariano de. A jurisdição dos Tribunais de Contas. **Revista Controle**. Fortaleza, vol. 10, n. 2, p. 56-97, p. 70-71, jul./dez. 2012.

¹⁰² SCLIAR, Wremyr. Coisa julgada e decisões de controle externo terminativas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 49, n. 194, p. 205-226, abr./jun. 2012.

imunes à apreciação pelo Poder Judiciário, quando caracterizada a ameaça ou lesão a direito, concretizando uma ilegalidade subjetiva, ou uma ilegalidade objetiva, feridora do próprio sistema normativo, como insculpido no artigo 5o, XXXV, da Constituição Federal brasileira, valor republicano e democrático e vetor da dignificação da pessoa humana. Quaisquer outros aspectos dessas matérias têm a garantia de apreciação judicial e a hipótese corretiva em caso de ilegitimidade. As restrições que aqui se demonstraram, adotadas pelo sistema institucional estatuído na Constituição, não restringem direitos, antes garantem a independência e harmonia dos Poderes, assim como das instituições de Estado, como o controle externo da administração pública sob a competência do Tribunal de Contas.

A partir disso, passemos à apreciação da jurisprudência dos Tribunais.

4 VISÃO JURISPRUDENCIAL

Nessa fase final de estudo, trazemos algumas decisões proferidas pelo Poder judiciário em seus diversos níveis e estruturas de poder. Nesse passo, serão vistos os argumentos que os julgadores utilizaram para basear as duas decisões relativas aos Tribunais de Contas – não apenas o TCU – e que acabam por moldar a jurisprudência atual. Com efeito, serão ressaltados os pontos mais importantes de cada acórdão.

- (i) REsp 1.566.221/DF (2014/0289407-2-06/12/2017)¹⁰³

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. PENALIDADES ADMINISTRATIVAS. MULTAS SANCIONATÓRIAS. POSSIBILIDADE DE REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. [...] AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA. [...]. 1. O controle de legalidade realizado pelo Poder Judiciário sobre as penalidades administrativas, aplicadas aos seus jurisdicionados, não está adstrito aos procedimentos adotados, sendo aceito pela Jurisprudência deste Superior Tribunal que a aplicação de pena administrativa desproporcional e sem o devido respaldo no contexto fático produzido evidencia ilegalidade passível de revisão judicial, sem que isso revele indevida interferência no mérito administrativo do ato. [...] 7. Uma vez atestada pela área técnica a correta prestação dos serviços, não se revela proporcional ou razoável a configuração do elemento subjetivo culpa imputado aos acusados, notadamente quando o conhecimento técnico especializado exigido para sua análise não condiz com aquele ordinariamente esperado daquele que ocupa o cargo de Executor do contrato. Neste caso, não se evidencia comportamento culposos e, muito menos, doloso. [...] 9. Recurso Especial de FRANCISCA DAS CHAGAS NOGUEIRA e OUTROS provido, para afastar a penalidade imposta pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, tendo em vista a ausência de elementos empíricos minimamente reveladores da prática de ato configurador de ilícito punível com a aludida sanção.

No caso em apreço, a primeira turma do Superior Tribunal de Justiça considerou, em um caso de aplicação de penalidade a um servidor público pelo TCU, que seria possível a análise da proporcionalidade da sanção aplicada. Ademais, os ministros inclusive analisaram a imputação de culpa do agente público. Pode-se ver que o STJ, de fato, examinou o mérito da decisão do Tribunal de Contas, para isso os julgadores alegaram que a desproporcionalidade da multa aplicada correspondia a uma ilegalidade passível de revisão judicial, e que isto não configuraria uma intromissão no mérito da decisão da Corte de Contas do Distrito Federal.

¹⁰³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial nº 1.566.221/DF**. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201402894072&dt_publicacao=06/12/2017. Acesso em: 5 jun. 2019. Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, j. 21 nov. 2017, DJe 6 dez. 2017.

(ii) RMS 12487 (2000/0109581-1-01/10/2001)¹⁰⁴

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 detém 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.

No presente Recurso Ordinário em Medida de Segurança, a primeira turma do Superior Tribunal de Justiça considerou que não cabe ao Judiciário a competência de rever as decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios que imputem débito ao agente culpado. Com efeito, foi o entendimento do colegiado que a análise das razões motivacionais da determinação da sanção não poderiam ser alvo de revisão via ação judicial, pois carece o Poder Judiciário de competência. Nesse contexto, posicionaram-se os julgadores pela improcedência do recurso, reconhecendo assim, uma independência institucional dos Tribunais de Contas para os julgamentos dos casos em que possuem competência, mantendo assim a eficácia da decisão impugnada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas da União compõe, junto com o Congresso Nacional, o sistema de controle externo brasileiro. Dessa forma, a soma de um órgão político (parlamento) e um técnico (TCU), foi capaz de fornecer uma maior eficiência e efetividade para a fiscalização das contas públicas, e celeridade para sua correição.

Conforme depreendeu-se do presente estudo, o TCU é uma instituição muito importante dentro do nosso ordenamento jurídico, competindo-lhe muitas responsabilidades frente as constantes adversidades vividas por uma democracia. Por isso, tal instituição foi agraciada com muitas ferramentas e características, que a tornam *sui generis* dentro do regime constitucional e republicano vivido atualmente.

Como uma instituição centenária, inclusive com a mesma idade da República Federativa do Brasil, a Corte de Contas passou por muitas mudanças que a tornaram uma personagem protagonista dentro do “jogo democrático”. Criada com a inspiração de Ruy Barbosa e pela necessidade de um novo governo republicano eficiente, transparente e moral, a Corte tornou-se um dos grandes pilares da democracia brasileira, exercendo o papel de fiscalização em nome da população.

No início, a Corte parecia-se muito com um Tribunal de Justiça, todavia localizada além dos limites do Poder Judiciário, com poderes próprios de punição, só que com poucas ferramentas de controle e supervisão. A cada época foi sendo aprimorado, ganhando independência funcional e decisória.

Prestes a completar 129 anos, o Tribunal de Contas da União viu suas habilidades de combate à improbidade dos agentes públicos elevar-se em grau sem precedente. Na Constituição Federal de 1988, o Tribunal alcançou poderes jamais vistos. Os seus instrumentos de fiscalização tornaram-no capaz de exercer um controle em três etapas do ato administrativo, examinando as despesas de forma preventiva, auditando os gastos em andamento, com seu fiel cumprimento, e ainda vistoriando os atos já concluídos, com o poder de determinar as sanções cabíveis em caso de ilegalidades, improbidades, imoralidades, e outros previstos em lei.

¹⁰⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 12.487/GO**. Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200001095811&dt_publicacao=01/10/2001
 . Acesso em: 5 jun. 2019. Rel. Ministro Francisco Falcão, j. 22 maio 2001, DJ 1º out. 2001, p. 162.

De outra banda, a natureza da Corte de Contas Federal pode ser analisada em todos os ângulos descritos na doutrina. Como é possível aferir, a essência do TCU pode ser dividida em dois momentos históricos, tais como: o primeiro que se refere a ao início da era republicana, em que ao Tribunal era reconhecido o exercício de jurisdição como se fosse um Tribunal de Justiça, inclusive podendo, em certos casos, decretar a prisão de agentes; e o segundo momento, que se refere aos anos intermediários da república até os tempos contemporâneos, em que o TCU passou a ser considerado um órgão administrativo com decisões especializadas.

Assim, observa-se na doutrina e na jurisprudência um fortalecimento do Poder Judiciário, com faculdades cada vez maiores. Em mesma medida, foram diminuídas, mesmo que não na letra da lei, os poderes da Administração, incluindo-se o Tribunal de Contas da União. Nesse aspecto, afirma André Dias Fernandes:¹⁰⁵

Nessa linha, verifica-se atualmente uma intensificação do controle judicial das omissões estatais e das políticas públicas, migrando do original passivismo ao ativismo. O Judiciário assume assim um protagonismo decorrente da necessidade de dar concreção aos direitos sociais, agora visualizados como derivantes de normas constitucionais cogentes, diante de omissões prolongadas e antijurídicas da Administração Pública.

Assim, em nome do interesse público e demais princípios basilares do Direito pátrio, tem se consolidado um movimento em nome da onipotente revisão judicial, como disposta no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”¹⁰⁶

Em resumo, a Corte de Contas Brasileira – em todas as suas formas e posições já assumidas – sempre foi uma das mais democráticas instituições brasileiras, atuando na linha de frente pela luta contra atos criminosos, improbidades, maus usos do patrimônio público, irresponsabilidades e ilegalidades diversas cometidas por representantes do Poder Público. Desse modo, embora diminuído o seu protagonismo no cenário decisório, continua a exercer um papel extremamente técnico e insubstituível, que torna cada vez mais eficiente o sistema de administração pública.

Diante do exposto, constatada a relevância da matéria, constantemente objeto de debates doutrinários e jurisprudenciais, busca-se com este trabalho contribuir e elucidar o estudo acerca da evolução da natureza do Tribunal de Contas da União.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Sebastião Baptista. Ministério Público no Tribunal de Contas: Um pouco de sua História e da de seus componentes. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF, a. 43, n. 170, p. 75-98, abr./jun. 2006.

ALVES DE SOUZA, Luciano Brandão. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 26, n. 102, p. 173-184, abr./jun. de 1989.

AYRES BRITO, Carlos. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista Fórum Administrativo**. Belo Horizonte, a. 5, n. 47, p. 4933-4939, jan. 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

¹⁰⁵ FERNANDES, André Dias. A constitucionalização do direito administrativo e o controle judicial do mérito do ato administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 51, n. 203, p. 143-164, jul./set. 2014.

¹⁰⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 11 maio 2019.

BÉLGICA. [Constituição (1831)]. *La Constitution Belge*. Bruxelas: *Parlement fédéral*, 1831. Disponível em: http://www.senate.be/doc/const_fr.html. Acesso em: 19 maio 2019.

BRASIL, Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro da fazenda Ruy Barbosa em janeiro de 1891**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. p. 450 e 453. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/222318>. Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Dispõe sobre a criação do Tribunal de Contas, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Governo Provisório, 1890. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html. Acesso em: 20 abril 2019.

BRASIL. **Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892**. Regulamenta a execução da lei nº 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1892. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892**. Regulamenta a execução da lei nº 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1892. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 2.409, de 23 de dezembro de 1896**. Dispõe sobre a aprovação do regulamento do Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Vice-presidência da República, 1896. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2409-23-dezembro-1896-514244-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 maio 2019.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 19 maio 2019.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 19 maio 2019.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Constituinte, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 maio 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial nº 1.566.221/DF**. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201402894072&dt_publicacao=06/12/2017. Acesso em: 5 jun. 2019. Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, j. 21 nov. 2017, DJe 6 dez. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 12.487/GO**. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200001095811&dt_publicacao=01/10/2001. Acesso em: 5 jun. 2019. Rel. Ministro Francisco Falcão, j. 22 maio 2001, DJ 1º out. 2001, p. 162.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. Os tribunais de contas e sua jurisdição. **Revista TCE-MG**. Belo Horizonte, a. 23, n. 1, p. 612-629, jun. 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: ed. Forense, 1991.

_____. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**. [S. l.], n. 166, p. 3-16, out./dez. 1986.

_____. **Tratado de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DANTAS, Fábio Wilder da Silva. **A jurisdição especial do Tribunal de Contas**. 2016. 176 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, 2016

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: ed. Atlas, 2006.

_____. **Discricionariedade administrativa na constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FAGUNDES, Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

FERNANDES, Jacoby. **Tomada de contas especial: processo e procedimentos nos tribunais de contas e na administração pública**. 2. ed. Brasília: ed. Brasília Jurídica, 2004.

FERNANDES, André Dias. A constitucionalização do direito administrativo e o controle judicial do mérito do ato administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 51, n. 203, p. 143-164, jul./set. 2014.

FRANÇA. [Constituição (1958)]. *Constitution de la République Française*. Paris: *l'Assemblée Nationale*, 1958. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>. Acesso em: 29 abr. 2019.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

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

GUERRA, Evandro Martins. PAULA, Denise Mariano de. A jurisdição dos Tribunais de Contas. **Revista Controle**. Fortaleza, v. 10, n. 2, p. 56-97, jul./dez. 2012.

ITÁLIA. [Constituição (1947)]. *Costituzione della Repubblica Italiana*. Roma: *l'Assemblea Costituente*, 1947. Disponível em: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVI/Constituzione_VIGENTE__rossa_2.pdf. Acesso em: 29 maio 2019.

LAUBÉ, Vitor Rolf. Considerações acerca da conformação constitucional do Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 29, n. 113, p. 307-326, jan./mar. 1992.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo** - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. 8. ed. São Paulo: Método, 2019. E-book. Acesso através da coleção de e-books Minha Biblioteca mediante assinatura. ISBN 978-85-309-8706-0.

MARANHÃO, Jarbas. Origem dos Tribunais de Contas: Evolução do Tribunal de Contas no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 29, n. 113, p. 327-330, jul./set. 1992.

MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, v. 27, n. 108, p.113-114, out./dez. 1990.

_____. Controle da administração pública. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 132-133.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 1987.

MELLO, José Luiz de Anhaia. **O Tribunal de Contas: pesquisa e atuação**. São Paulo: Gráfica do Tribunal de Contas de São Paulo, 1984, p. 74-75 *apud* GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 2003.

NAGEL, José. A fisionomia distorcida do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF, v. 31, n. 86, p. 21/40, out./dez. de 2000.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os Tribunais de Contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2016.

SCIARCIA, Michael; SCIASCIA, Massimiano. *Il controllo della Corti dei Conti*. Milão: ed. Giuffrè, 1997.

SCLIAR, Wremyr. Coisa julgada e decisões de controle externo terminativas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 49, n. 194, p. 205-226, abr./jun. 2012.

SILVA, Artur Adolfo Cotias. SIQUEIRA, Bernardo Rocha. BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). *In*: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras**. Brasília: Tribunal de Contas da União.

VIEIRA, Raimundo de Menezes. Tribunal de contas: o valor de suas decisões. **Revista Informação Legislativa**. Brasília, DF, a. 27, n. 106, p. 103-108, abr./jun. 1990.

ZYMLER, Benjamim. ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.