VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

TEORIA CONSTITUCIONAL

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

THAIS NOVAES CAVALCANTI

ALESSANDRA APARECIDA SOUZA DA SILVEIRA

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314

Teoria constitucional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UMinho

Coordenadores: Alessandra Aparecida Souza da Silveira; Armando Albuquerque de Oliveira; José Filomeno de Moraes Filho; Thais Novaes Cavalcanti – Florianópolis: CONPEDI, 2017.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-500-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial - Atualização e Perspectivas

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Constituição Federal. 3. Direitos Humanos. VII Encontro Internacional do CONPEDI (7. : 2017 : Braga, Portugal).

CDU: 34

Universidade do Minho
Escola de Direito
Centro de Estudos em Direito da União Europeia

CONPEDI

VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

TEORIA CONSTITUCIONAL

Apresentação

A presente publicação intitulada “Teoria Constitucional” é resultado da prévia seleção de artigos e do vigoroso debate ocorrido no grupo de trabalho homônimo, no dia 8 de setembro de 2017, por ocasião do VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de Braga, Portugal, nos dias 7 e 8 de setembro de 2017.

No supracitado Encontro, o referido GT apresentou os seus trabalhos juntamente com o GT “Teorias da Democracia e Direitos Políticos” sob a coordenação da Professora Doutora Alessandra Aparecida Souza da Silveira (Universidade do Minho), dos Professores Doutores Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ/UFPB) e José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR) e da Professora Doutora Thais Novaes Cavalcanti (Universidade Católica de Salvador).

O GT vem se consolidando no estudo e na discussão dos diversos problemas que envolvem a sua temática. Assim, questões relevantes, a exemplo da “Teoria da Constituição na era global: para uma historicidade da essência do constitucionalismo”, entre outras, constituem a presente coletânea.

Assim, este Livro apresenta algumas reflexões acerca de alternativas e proposições teóricas que convidam ao debate e acerca das constituições e, portanto, contribuem de forma relevante para que o GT Teoria Constitucional permaneça na incessante busca dos seus objetivos, qual seja, o de levar à comunidade acadêmica e à sociedade em geral uma contribuição relativa à sua temática.

Desejamos a todos uma boa leitura.

Profa. Dra. Alessandra Aparecida Souza da Silveira

Prof. Dr. Armando Albuquerque de Oliveira

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Profa. Dra. Thais Novaes Cavalcanti

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Revista CONPEDI Law Review, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A NATUREZA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

THE LEGAL NATURE OF THE FEDERAL COURT OF ACCOUNTS OF FEDERATIVE REPUBLIC OF BRAZIL

Manoel Coracy Saboia Dias [1]

Resumo

Este artigo tem como objeto a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União. Como é cediço, o Tribunal de Contas da União é a instituição a quem a Constituição Federal brasileira de 1988 incumbiu à função de zelar pela correta aplicação das verbas públicas. No entanto, alguns doutrinadores têm discutido acerca da sua natureza jurídica. Do ponto de vista metodológico, este trabalho é eminentemente bibliográfico. Os resultados corroboram a hipótese de que o Tribunal de Contas da União é uma Corte político-administrativo, autônoma, vinculada ao Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, mas, não enquanto órgão do Poder Legislativo.

Palavras-chave: Tribunal de contas da união, Constituição brasileira, Natureza jurídica, Correntes doutrinárias

Abstract/Resumen/Résumé

This paper has as object the legal nature of the Federal Court of Accounts of Brazil. As he is known, this Court is the institution to who the Constitution of 1988 charged to the function to watch over for the correct application of the public amounts of money. However, some doctrinal chains have argued concerning its legal nature. The methodological point of view, this work is eminently bibliographical. These results corroborate the hypothesis of that the Court of Accounts is one politician-administrative Court, independent, tied with the Legislative, exerted for the National Congress, but not while agency of the Legislative.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: The federal court of accounts of brazil, Federal constitution, The legal nature, Doctrinal currents

[1] Professor Adjunto IV da Universidade Federal do Acre (Brasil); Mestrando em Direito (UnB); Bacharel em Direito (FAAO); Bacharel em Filosofia (UFPA); e, Licenciado Pleno em Filosofia (UFPA).

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União. A escolha deste tema *justifica-se* em razão da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988[1], no art. 70, *caput*, preceituar que: "a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercido pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder". Ademais, o art. 71, da mesma Carta Política, dispõe, que "o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o *auxílio* do Tribunal de Contas da União" (grifos nossos). No entanto, o art. 73 preceitua que "o Tribunal de Contas da União, integrado por nove ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e *jurisdição* em todo o território nacional, exercendo, *no que couber*, as atribuições previstas no art. 96" (grifos nossos). Isso também é que se extrai do art. 4º da Lei Nº 8.443, de 16 de Julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) (BRASIL, 2004), em relação à jurisdição, que dispõe de sua atuação, a saber: "O Tribunal de Contas da União tem *jurisdição* própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua *competência*" (grifos nossos). Nota-se também que art. 4º da Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, que aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas, transcreve *ipsis litteris* o art. 4º da Lei Orgânica supramencionada: "O Tribunal de Contas da União tem *jurisdição* própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua *competência*" (grifos nossos) (BRASIL, 1992). Portanto, é nesse quadro jurídico-constitucional que predomina a polêmica sobre o fato de as Cortes de Contas serem ou não órgãos de julgamento, se tem jurisdição ou não.

Assim posto, o *problema* deste trabalho é o seguinte: qual a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União?

Em função desta problemática, o *objetivo geral* deste trabalho consiste em apresentar uma *revisão bibliográfica* das correntes doutrinárias acerca da natureza jurídica do Tribunal de Contas da União. Como *objetivo específico* procura-se, primeiramente, estudar o sistema de controle, controle externo e interno; na sequencia, busca-se analisar a incorporação do

---

[1] Para todas as referencias à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *vide*: BRASIL. *Constituição Federal*. In: VADE MECUM Saraiva. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vez dos Santos, Windt e Lívia Céspedes. 11. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

Tribunal de Contas da União nas Constituições brasileira; finalmente, discutir a natureza jurídica a partir das correntes doutrinárias.

A *hipótese* que norteia esse trabalho é a seguinte: a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União é de Corte político-administrativo, autônoma, vinculada ao Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional (mas, não enquanto órgão do Poder Legislativo), dotada de jurisdição própria, peculiar e específica, porém, distinta da jurisdição em sentido estrito, e com uma função *essencial* no sistema de controle externo da República Federativa do Brasil.

O *marco de referência* privilegia a literatura acadêmica que permita identificar o *marco de referência jurídico*, bem como as *correntes doutrinárias* sobre o objeto deste trabalho, que, todavia, deixa uma série de questões em aberto, algumas das quais este trabalho tem por fito responder.

Quanto às opções *metodológicas* e recortes, este trabalho por ser eminentemente bibliográfico, tem como fulcro os estudos explanatórios, que podem ser utilizados para investigar sobre alguns temas com base em novas perspectivas e ampliar os estudos já existentes; bem como a Constituição de 1988, a legislação infraconstitucional em relação às competências legais do tema em tela; as resoluções administrativas do Tribunal de Contas da União; e as Súmulas do Supremo Tribunal Federal enquanto realidade normativa que auxilia a construção teórica e ao mesmo tempo a reconstrução crítica dos seus fundamentos.

Por fim, o presente trabalho está estruturado em três partes, inclusive esta introdução e a conclusão, a saber: sistema de controle: externo e interno; o Tribunal de Contas da União nas Constituições brasileiras; a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União: opinião dos doutrinadores e posicionamento do Supremo Tribunal Federal.

1 SISTEMA DE CONTROLE: EXTERNO E INTERNO

1.1 CONTROLE EXTERNO

O Artigo 70, *caput*, da Constituição Federal prevê que: "a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercido pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder". Verifica-se inicialmente que o mencionado dispositivo inaugura a Seção IX do Capítulo I, que trata do Poder Legislativo, integrante do Titulo IV da Constituição.

Segundo Kildare Gonçalves Carvalho:

> Não é, pois, sem motivo que a fiscalização da atividade financeira e do orçamento do Estado esteja prevista parte dedicada ao Poder Legislativo: é que, de fato, [...] o Poder Legislativo é tradicionalmente o poder financeiro, pois antes de legislar autorizava a cobrança de tributos e consentia nos gastos públicos (*no taxation whihout representation*). Permanece, então, nas Constituições democráticas, essa conquista dos Parlamentos, atribuindo-se a um órgão distinto do Executivo a função fiscalizadora de suas contas. A função de controle pelo Poder Legislativo não excluiu, contudo, a autofiscalização (sistema de controle interno), exercida pelos Poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário), por meio de órgãos próprios integrantes da sua estrutura administrativa [...] (art. 74) (CARVALHO, 2010: 1279).

No mesmo diapasão é a lição de Uadi Lammêgo Bulos:

> O controle externo é exercido pelo órgão diverso do controlado, é dizer, pelo Congresso Nacional, Assembleias Legislativas dos Estados e do Distrito Federal, Câmaras Municipais, com auxilio dos respectivos Tribunais de Contas (art. 71). Sua natureza é técnica, realizando-se *externa corporis*, com a finalidade principal de fiscalizar. Excepcionalmente, perante situações de irregularidade, é acionado, mas com estrita observância aos casos especificados na legislação (BULOS, 2003: 868).

Como ensina Hely Lopes Meirelles:

> O controle externo visa comprovar a probidade da Administração [Pública] e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a [sua] 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 (MEIRELLES, 1999: 631).

Nesse sentido, vê-se que a Constituição atribuiu ao Poder Judiciário a competência para rever os atos administrativos. Essa é uma modalidade de controle externo. Há também o controle externo que é desempenhado pelo Ministério Público, e, ao que nos interessa, pelo Tribunal de Contas da União, os quais não têm natureza jurisdicional no sentido estrito. A modalidade do controle praticado por esse Tribunal é de fiscalização, como se extrai dos artigos 70, *caput*, e parágrafo único e 71, *caput*, incisos I a XI, da Constituição Federal. Isso é o que também se extrai dos dispositivos constantes da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, instituída pela Lei nº 8.443, de 16.07.1992 - DOU 17.07.1992:

> Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:
> I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração 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 dano ao Erário;
> II - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas Comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior;
> III - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos

> termos do art. 36 desta Lei;
> IV - acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e das entidades referidas no inciso I deste artigo, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios, na forma estabelecida no Regimento Interno;
> V - apreciar, para fins de registro, na forma estabelecida no Regimento Interno, 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 federal, 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; [...].

Vê-se que, é no controle externo da administração financeira e orçamentária é que se inserem as principais atribuições do Tribunal de Contas, como órgãos independentes, mas auxiliares do Legislativo e colaboradores do Executivo (MEIRELLES, 1999: 631). Assim, não resta dúvida que Constituição Federal de 1988 ampliou as atribuições do Tribunal de Contas da União.

Como ensina Hely Lopes Meirelles:

> Toda atuação dos Tribunais de Contas devem ser *a posteriori*, não tendo apoio constitucional qualquer controle prévio sobre atos ou contratos da Administração direta ou indireta, nem sobre a conduta de particulares que tenham gestão de bens ou valores públicos, salvo as inspeções e auditorias *in loco*, que podem ser realizadas a qualquer tempo.
>
> As atividades dos Tribunais de Contas expressam fundamentalmente em "*funções técnicas, opinativas, verificadoras, assessoradoras* e *jurisdicionais administrativas*, desempenhadas simetricamente tanto pelo TCU quanto pelos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios que os tiveram (presentemente, só o Município de São Paulo e do Rio de Janeiro os têm) (MEIRELLES, 1999: 632).

1.2 O CONTROLE INTERNO

Além do controle externo, a Constituição da Republica Federativa do Brasil prevê o sistema de controle interno, realizado de forma integrada nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a saber:

> Art. 74 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Como ensina Uadi Lammêgo Bulos:

> O controle interno ou autocontrole,é aquele exercido *interna corporis*, isto é, dentro da esfera de cada Poder. Por isso, tem a natureza administrativa, sendo exercido sobre os funcionários, pelos superiores hierárquicos (art. 74, *infra*)" (BULOS, 2003, p. 868). Assim, "a fiscalização levada a cabo pelo Judiciário no seu

> quadro de pessoal, a apuração empreendida no seio do Legislativo para se apurar irregularidades funcionais, o controle do Executivo sobre seus gastos interno são alguns exemplos que podem ser lembrados" (BULOS, 2003: 868).

Na lição de Hely Lopes Meirelles:

> O controle interno objetiva a criação de condições indispensáveis à eficácia do controle externo e visa a assegurar a regularidade da realização da receita e da despesa, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho e a avaliação dos respectivos resultados. É, na sua plenitude, um controle de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência (MEIRELLES, 1999: 631).

A Constituição prevê, ainda, no art. 74, parágrafo 1º: "Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária". Note-se, inclusive, sob pena de, em tese, responsabilidade por ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei n. 8.429/1992 (MORAES, 2007: 1233).

Por fim, de acordo com o art. 74, parágrafo 2º, da Carta Política de 1988: "Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para na forma da lei denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União". Até mesmo o Tribunal de Contas deve prestar contas (Precedente: STF, ADIn 687, Rel. Min. Celso de Mello, Clipping do DJ de 10-2-2006) (Cf. BULOS, 2007: 1001).

2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

2.1 BREVE HISTÓRICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Criado sob a inspiração de Rui Barbosa por meio do Decreto n. 966 A, de 7 de Novembro de 1890, do Governo Provisório do Brasil República, o Tribunal de Contas passou a se incorporar todas as Constituições republicanas. Atualmente, é regido pela Lei n. 8.443/1992, que instituiu a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Note-se que a Corte de Contas já era reclamada por Pimenta Bueno, em seu *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*, *ipsis verbis*:

> É de suma necessidade a criação de um Tribunal de Contas, devidamente organizado, que examine e compare a fidelidade das despesas com os créditos votados, as receitas com a lei do importo, perscrute e siga pelo testemunho dos documentos autênticos em todos os seus movimentos a aplicação e emprego dos valores dos Estados, e que, enfim, possa assegurar a realidade das contas. Sem esse poderoso auxiliar nada conseguirão as Câmaras (BUENO *apud* CARVALHO, 2010: 1280).

Todavia, a origem remota dos atuais Tribunais de Contas,

> [...] foi a criação em 1714, em Berlim, pelo Rei Frederico Guilherme I, da Prússia, de órgão colegiado de controle denominado Contadoria Geral de Contas, posteriormente, denominado Controladoria Geral de Contas e com nova sede em Potsdam, em 1818.
>
> Esse órgão, que contava com relativa autonomia em relação aos demais entes da administração para fiscalizar as contas públicas, como relata Salomão Ribas Junior, não nasceu com a finalidade de garantir a publicidade, legalidade e legitimidade dos gastos públicos, mas para combater a desperdício na dilapidação do tesouro real e possibilitar maiores riquezas e regalias do monarca.
>
> Em 1871, a Contadoria de Contas da Prússia foi transformada no Tribunal de Contas do Reich Alemão, deixando de existir após a Segunda Grande Guerra e sendo substituído, na então Republica Federal da Alemanha, pelo Tribunal de Contas, cuja previsão encontra-se no art. 114 da Lei Fundamental (MORAES, 2007a: 1213).

No Brasil, a história do controle remonta ao período colonial:

> Em 1680, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal, e, em 1808, na administração de D. João VI, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar a execução da despesa pública. Mas, foi somente com a proclamação da independência do Brasil, em 1822, o Erário Régio foi transformado no Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, prevendo-se, então, os primeiros orçamentos e balanços gerais (BRASIL, 2011).

Segundo Pontes de Miranda:

> A ideia de um Tribunal de Contas vem, no Brasil, de 1826, em projeto apresentado ao Senado do Império por Felisberto Caldeira Brant (Visconde de Barbacena) e por José Inácio Borges. Combateu-o Manuel Jacinto Nogueira da Gama, Conde (pouco depois Marquês de Baependi) [...]. Em 1845 Manuel Alves Branco, Ministro do Império, propôs a organização de um Tribunal de Contas que, sobre exercer fiscalização financeira, apurasse a responsabilidade dos exatores da Fazendo Pública, com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e costumazes e de julgar à revelia as contas que tivessem de prestar. Se bem que a ideia volvesse com Pimenta Bueno (depois, Marquês de São Vicente), Silveira Martins, o Visconde de Ouro Preto, e João Alfredo, o Império não possuiu o seu Tribunal de Contas (MIRANDA, 1987: 244).

Na República, prossegue Pontes de Miranda,

> [...] o Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, devido à iniciativa de Rui Barbosa, criou o Tribunal de Contas, destinado a fiscalizar os atos do Poder Executivo, quando suscetíveis de estabelecer despesas ou interessar as finanças da República (art. 2º, sobre o registro) e a julgar as contas de todos os responsáveis por dinheiros públicos, qualquer que fosse o Ministério a que pertencesse, "dando-lhes quitação, condenando-os a pagar e, quando não cumpram, mandando proceder na forma de direito" (art. 4º) (MIRANDA, 1987: 245).

Portanto, dada a *essencialidade* constitucional do Tribunal de Contas da União, faz mister a indicação dos dispositivos nas Constituições republicanas de 1981, 1934, 1937, 1946,

1967 e sua Emenda n. 1/1969 e a de 1988, sem olvidar a Constituição Imperial de 1824, que não previu uma Corte de Contas. Vejamos[2].

2.1.1 A Constituição de 1824

A Carta da Lei, de 25 de março de 1824, pelo artigo 172, preceitua que:

> O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas de suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do tesouro nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

Vê-se, por conseguinte, que há apenas a previsão dos orçamentos e balanços gerais; assim, o Brasil-Império não conheceu a Corte de Contas, o Erário Régio foi transformado em Tesouro Nacional.

2.1.2 A Constituição de 1891

A Constituição da República de 1891 dos Estados Unidos do Brasil, assim prevê o Tribunal de Contas:

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

O Tribunal de Contas, "tratava-se, pois, de auxiliar do Congresso Nacional, que, em nome do legislador e por contra dele, procedia. Órgão de fiscalização do Poder Executivo – e não *órgão do Poder Executivo*. Órgão de cooperação ou de auxilio, sim, porém não do Poder Executivo – do Poder Legislativo" (MIRANDA, 1987: 246).

2.1.3 A Constituição de 1934

A Constituição da República de 1934 dos Estados Unidos do Brasil mantêm o Tribunal de Contas:

> Art. 99. É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo coma lei, acompanhará a execução orçamentária e julgara 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.

---

[2] Para todas as referencias às Constituições brasileiras de 1824 a 1967, *vide*: Constituição de 1824: NOGUEIRA (2001); Constituição de 1891: BALEEIRO (2001); Constituição de 1934: POLETTI (2001); Constituições de 1937: PORTO (2001); Constituições de 1946: BALEEIRO (2001); Constituição de 1967: CAVALVANTE; BRITO: BALEEIRO (2001); Emendas Constitucionais de 1969: PORTO (1999).

Segundo Pontes de Miranda essa Constituição considerou o Tribunal de Contas órgão de cooperação nas atividades governamentais, pois:

> Ao antigo Tribunal de Contas – que a Constituição manteve (art. 99: "é mantido") – o texto de 1934 conferiu, assim, a mais, a atribuição de "julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos"; portanto, alcances e culpa dos depositários de dinheiros ou bens públicos, em toda a sua extensão. O acréscimo, em vez de o tornar órgão cooperador do Poder Executivo, acentuou o *elemento judiciário* que já ele tinha, inclusive pelo modo de composição e garantias dos seus membros (MIRANDA, 1987: 247) (grifos do autor).

2.1.4 A Constituição de 1937

A Constituição da República de 1937 dos Estados Unidos do Brasil não enquadrou o Tribunal de Contas, por motivos óbvios, no âmbito do Poder Legislativo:

> Art. 114. Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiro 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.

2.1.5 A Constituição de 1946

A Constituição da República de 1946 dos Estados Unidos do Brasil, art. 76, parágrafos 1º e 2º e art. 77, incisos I, II e III, parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, institui a *jurisdição* do Tribunal de Contas em todo o território nacional. Vejamos a transcrição desses dispositivos, *ipsis litteris*:

> Art. 76. O Tribunal de Contras tem sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.
> §1º Os ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juízes do Tribunal Federal de Recursos.
> § 2º O Tribunal de Contas exercerá, no que lhe diz respeito, as atribuições constantes do art. 97, e terá quadro próprio para o seu pessoal.
> Art. 77. Compete ao Tribunal de Contas:
> I – acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
> II – julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;
> III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões;
> § 1º Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.
> § 2º Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste.
> § 3º Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República,

> registro sob reserva do Tesouro Nacional ou por conta deste.
> § 4º O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e outro caso, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

Vê-se, portanto, que "a Constituição de 1946 teve o Tribunal de Contas como órgão (auxiliar) do Poder Legislativo, tal como defendíamos, *de iure condendo*. Mas *função* de julgar ficou-lhe. No plano material, era corpo judiciário; no formal, corpo auxiliar do Congresso Nacional (MIRANDA, 1987: 248).

2.1.6 A Constituição de 1967

A Constituição da República de 1967 da República Federativa do Brasil e sua Emenda n. 1/1969, também mantiveram o Tribunal de Contas:

> Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.
> § 1º O controle externo do Congresso Nacional será exercício com o auxilia do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.
> [...]
> Art. 72. O Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e quadro próprio de pessoa, tem jurisdição em todo o País.
> § 1º O Tribunal exerce, no que couber, as atribuições previstas no artigo 115.
> § 2º A lei disporá sobre a organização do Tribunal, podendo dividi-lo em Câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício das suas funções e na descentralização dos seus trabalhos.
> § 3º Os seus Ministros serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

Vê-se que o texto constitucional pôs no Poder Legislativo o Tribunal de Contas.

2.1.7 A Constituição de 1988

A Constituição de 1988 mantém o Tribunal de Contas da União, ampliando suas funções em razão do próprio fortalecimento do Congresso Nacional, de que é órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo dos gastos públicos, como se extrai do artigo 71: "O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União", cujas atribuições estão estabelecidas nos incisos I a XI do indigitado artigo. Vejamos o dispositivo em sua integralidade:

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
> I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
> II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
> III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
> IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
> V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
> VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
> VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
> VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
> IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
> X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
> XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
> § 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.
> § 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.
> § 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.
> § 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Esses onze incisos estabelecem o âmbito funcional do Tribunal de Contas da União, traçando os contornos da fiscalização a ser exercida, pois, cumpre ao mesmo auxiliar o Congresso Nacional a exercer o controle externo e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União.

Todavia, a aprovação de contas pelo Tribunal de Contas da União não impede que o Ministério Público apresente denúncia, se entender que há, em tese, crime em ato conexo à

prestação de contas àquele órgão de natureza administrativa (STF, RTJ, 160: 900) (Cf. BULOS, 2007: 872).

3 NATUREZA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: DISCUSSÃO DOUTRINÁRIA E POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

No que diz respeito à natureza jurídica do Tribunal de Contas da União muito se tem discutido. Alguns doutrinadores chegam mesmo a considerá-lo como quarto poder, destoando dos três clássicos poderes. Predomina nessa polêmica, a discussão sobre o fato de a Corte de Contas ser ou não órgão de julgamento, se tem jurisdição ou não. Por conseguinte, é sobre essa divergência acerca da natureza jurídica do Tribunal de Contas da União, que serão apresentadas, em seguida, a opinião dos principais doutrinadores e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal.

3.1 OPINIÃO DOS DOUTRINADORES

Ensina Alexandre de Moraes que "o Tribunal de Contas da União é um órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativo, concernentes, basicamente, à fiscalização" (MORAES, 2007a: 1213; MORAES, 2007b: 410).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, no mesmo diapasão, ensina que:

> Sua função geral é de auxiliar o Congresso Nacional no controle externo que lhe cabe exercer sobre a atividade financeira e orçamentária da União (art. 71). Para tanto, incumbe-lhe apreciar as contas do Presidente da República, desempenhar funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como julgar as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos (FERREIRA FILHO, 2006: 158).

Ensina Kildare Gonçalves Carvalho, com proficiência, que:

> [...] a posição constitucional do Tribunal de Contras no Brasil é o de auxiliar o Poder Legislativo no controle da execução do orçamento e da aplicação do dinheiro público; o Tribunal de Contas não é órgão do Poder Executivo nem do Poder Judiciário, como se depreende, inclusive da própria colocação topográfica do órgão no texto constitucional, ou seja, no Capítulo destinado ao Poder Legislativo (CARVALHO, 2010: 1280).
>
> O Tribunal de Contas, como se viu, não integra o Poder Judiciário, mas é órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle da execução e da aplicação do dinheiro público. A Constituição, ao usar a expressão "julgar", não transforma o Tribunal de Contas em órgão jurisdicional. A função que exerce é materialmente administrativa: é o que pensam Seabra Fagundes, Wilson Accioli e Michel Temer, dentre outros. José Afonso da Silva, a propósito do assunto, fala que não se trata de função jurisdicional: o Tribunal de Contas não julga pessoas nem dirime conflitos de interesse, mas apenas exerce um julgamento técnico de contas. A questão vem exposta com clareza por Uadi Lammêgo Bulos [...] (CARVALHO, 2010: 1281).

Por conseguinte, citem-se, os ensinamentos de Uadi Lammêgo Bulos:

> A palavra jurisdição, no sentido do preceito não se confunde com o exercício autoritativo daquele *munus* desempenhado, exclusivamente, pelo Poder Judiciário, ao aplicar o direito no caso litigioso concreto.
>
> 1º No Brasil, vigora o princípio do monopólio ou unidade de jurisdição – *una Lex, una jurisdictio*. Portanto, só o Poder Judiciário pode apreciar atos que causem lesão ou ameaças a direitos (Art. 5º, XXXV). Daí a impropriedade do uso do signo jurisdição, no art. 73, uma vez que inexistem ramificações ou bifurcações do Judiciário, a ponto de haver duas ordens judicantes, independentes e autônomas;
>
> 2º A um primeiro momento, se poderia ate pensar que os Tribunais de Contas exercem a *jurisdictio*, devido a sua própria denominação, que sugere ideia de órgão colegiado. Acrescente-se a isso o fato de a linguagem prescritiva do constituinte mencionar a expressão julgar contas. Ademais, estendem-se aos integrantes das Cortes de Contas as mesmas garantias deferidas aos membros do Poder Judiciário. Acontece, porem, que todos esses argumentos, que partem de premissas verdadeiras, conduzem a conclusões falsas. Se esses motivos fossem levados às suas ultimas consequências, esses Tribunais de Contas integrariam a estrutura do Judiciário, o que afrontaria a ordem constitucional pátria, que não os admite no elenco do art. 92;
>
> 3º Em verdade, as cortes de contas atuam de oficio, como órgãos auxiliares, não julgam, no sentido técnico de dizer o direito, nem eliminam conflitos de interesses qualificados por pretensões resistidas;
>
> 4º Nada obstante, a imprecisão terminológica do constituinte, o próprio art. 73, em epigrafe, menciona o termo *no que couber*, para referir-se às atribuições que as Cortes de Contas podem exercer, à luz do que giza o art. 96. Assim, não é toda e qualquer matéria suscetível de exame, por parte desses tribunais, o que vale dizer: tais órgãos públicos, independentes e encarregados de atuar em esfera pré-traçada pelo constituinte originário, não exercem atividades jurisdicionais, mas sim *administrativas*. Apenas quem confunde *administração* com *jurisdição* diz que as decisões dos Tribunais de Contas são de índole judicante. Todavia, a Corte de Contas na julga, *decide administrativamente*, não integra o Poder Judiciário, *auxilia o Legislativo*, não desempenha função judicante, emite posicionamento de reconhecida magnitude (BULOS, 2003: 873-874).

Carlos Ayres Brito, por seu turno, defende que as Cortes de Contas não são órgãos exercentes da função jurisdicional do Estado, pois:

> 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 (BRITO, 2005: 68).

Nessa perspectiva, a atuação do Tribunal de Contas da União e:

> [...] consequência de uma precedente atuação (a administrativa), e não um proceder originário. E seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competência da lei para agir estava autorizada a fazê-lo e em que medida (BRITO, 2005: 73).

De acordo com Luciano Chaves de Farias,

> [...] o Tribunal de Contas é o órgão auxiliar dos Poderes do Estado, não sendo ele próprio, portanto, um quarto Poder como quer certa doutrina. Suas funções são hauridas diretamente do Texto Constitucional. Nesse sentido, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal [STF, Pleno, J. 29.06.1984, *in* RDA 158/196], afirmando

que "O Tribunal não é preposto do Legislativo. A função, que exerce, recebe-a diretamente da Constituição, que lhe define as atribuições" (*sic*) (FARIAS, 2006: 68-70).

Segundo Micaela Dominguez Dutra:

> Apesar de não ter qualquer dispositivo na Constituição ora vigente que ampare a tese de quem podem os Tribunais de Contas declarar a inconstitucionalidade de ato normativo, e obrigar o administrado a não observar tal entendimento com o Verbete n. 347 da Sumula de jurisprudência desta egrégia Corte Constitucional, que dispõe: "O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos de Poder Público (DUTRA, 2008: 198).

Yves Gandra da Silva Martins, por fim, ensina com proficiência, que:

> Houve, certamente, em função das discussões parlamentares, um avanço, se compararmos as competências do texto de 67 e da Emenda Constitucional n. 1/69, mas continuou o Tribunal de Contas, na dependência do Parlamento, ao ponto de o Constituinte, no Título IV, da Lei Maior, ter dedicado os artigos 44 a 75 ao Poder Legislativo (Capítulo I), nele incluído o Tribunal de Contas; os artigos 76 a 91 (Capítulo II), ao Poder Executivo; os artigos 92 a 126 (no Capítulo III) ao Poder Judiciário; e dedicado o capítulo IV, artigos 127 a 135, às funções essenciais à Justiça (Ministério Público e Advocacia.
>
> É, portanto, o Tribunal de Contas um órgão não do Poder Judiciário, mas do Poder Legislativo.
>
> [...]
>
> Ora, quem exerce o controle externo é o Congresso Nacional (Poder Legislativo) e quem é poder acólito, vicário, auxiliar, ancilar é o Tribunal de Contas.
>
> De resto, em todo o elenco de atribuições do art. 71 percebe-se que o Tribunal de Contas é um órgão técnico, que facilita o controle externo por parte do Poder Legislativo (MARTINS, 2008: 55-56).

Lincoln Magalhães da Rocha, por sua vez, manifesta que o Tribunal de Contas da União:

> Não integra o Poder Judiciário, mas, sim, o Poder Legislativo do qual faz parte, e lhe presta auxílio para o desempenha da função de controle externo que incumbe ao Congresso Nacional.
>
> Crio não ser correto afirmar que o Tribunal de Contas da União é um órgão auxiliar do Poder Legislativo. Sim, porque um órgão auxiliar tem conotação de subordinação e não de coordenação.
>
> Por isso mesmo, alguns doutrinadores negam que o TCU seja um órgão auxiliar do Poder Legislativo, mas, sim, um verdadeiro Tribunal autônomo situado no Legislativo, mas com total independência daquele poder e cuja precípua missão é exercer a função de controle externo juntamente com o Congresso Nacional.
>
> Trata-se de distinção sutil, mas que do prisma doutrinário, tem sua razão de ser porque põe às claras a absoluta independência de que goza a Corte de Contas.
>
> O Tribunal de Contas da União não tem qualquer relação hierárquica com a Câmara dos Deputados e como Senado Federal: apenas presta auxílio ao Congresso Nacional na sua função de controle externo, de forma autônoma e independente, no exercício de sua competência constitucional própria.
>
> O Tribunal de Contas da União é, pois, "um autêntico Tribunal e, embora não judiciário, é judiciariforme, i.é, desempenha sua função com as formalidades litúrgicas semelhantes a do Poder Judiciário. Tem jurisdição em todo o território nacional e tem as mesmas competências "tribunalísticas" das demais cortes, descritas no artigo 96 da Constituição Federal" (ROCHA, 2009: 185).

José Joaquim Gomes Canotilho adverte que "há sistemas de controle que não são tribunais; há sistemas de controle que são tribunais, mas não têm funções jurisdicionais; e há sistemas de controle em que o Tribunal de Contas tem função jurisdicional" (CANOTILHO, 2010, p. 24-25), mas reconhece que:

> A cumplicidade profunda dos Tribunais de Contas com o aprofundamento do princípio republicano permite-nos defender que, no contexto actual, dos Estados de Direito democráticos já não é possível reduzir estes tribunais a simples instâncias de dissuasão politicamente remetidas para a categoria de órgãos auxiliares (CANOTILHO, 2008, p. 35).

3.2 POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em relação à relevância constitucional dos Tribunais de Contas, é notável a posição do Supremo Tribunal Federal:

> STF - A essencialidade dessa Instituição – surgida nos albores da República com o Decreto n. 966-A, de 7-11-1890, editado pelo Governo Provisório sob a inspiração de Rui Barbosa – foi uma vez mais acentuada com a inclusão, no rol dos princípios constitucionais sensíveis, da indeclinabilidade da prestação de contas da administração pública, direta e indireta OCF, art. 34, VII, d). A atuação do Tribunal de Contas, por isso mesmo, assume importância fundamental no campo do controle externo. Como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, os Tribunais de Contas tornaram-se instrumentos de inquestionável relevância na Administração Pública e o comportamento de seus agentes, com especial ênfase para os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade. Nesse contexto, o regime de controle externo, institucionalizado pelo ordenamento constitucional, propícia em função da própria competência fiscalizadora outorgada aos Tribunais de Contas, o exercício, por esses órgãos estatais, de todos os poderes p explícitos e implícitos – que se revelem inerentes e necessários à plena consecução dos fins que lhe foram cometidos (STF – Suspensão de Segurança n. 1.308-9/RJ – Rel. Min. Celso de Mello (Presidente), Diário da Justiça, Seção I, 19 out. 1998, p. 26) (Cf. MORAES, 2007b: 1214).

Em relação as suas atribuições, vejamos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

> [...] a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público. Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch* v. *Maryland* (1819), enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos. [...] É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República (MS 24.510, Rel. Min. Ellen Gracie, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 19-11-2003, Plenário, *DJ* de 19-3-2004.) (BRASIL, 2011b).

Em relação à coisa julgada administrativa, assim o Supremo Tribunal Federal se posiciona: “É logicamente impossível desconstituir ato administrativo aprovado pelo Tribunal de Contas, sem rescindir a decisão do colegiado que o aprovou; e para rescindi-la é necessário que nela se constatem irregularidades formais ou ilegalidades manifestas” (STJ, REsp 8970 SP, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, 1ª Turma, decisão: 18-12-1991, RSTJ, v. 30, p. 378; DJ-1, de 9-3-1992, p. 2533).(Cf. BULOS, 2003: 874).

Porém, cumpre frisar que a coisa julgada administrativa não obstaculiza o interessado a recorrer ao Poder Judiciário, sob pena de barrar o acesso à jurisdição, consectário lógico do principio estampado no art. 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

CONCLUSÃO

Duas questões gerais nortearam este trabalho: a primeira diz respeito ao fato de que é cediço que, no ordenamento jurídico brasileiro, o sistema de controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, como o auxílio de um órgão especializado, que, no âmbito federal, é o Tribunal de Contas da União; a segunda questão consistiu em *rever* a incorporação do Tribunal de Contas da União nas Constituições republicanas demonstra a sua *essencialidade* no Estado Democrático e de Direito que, dentre outros aspectos, impõe a submissão estatal ao ordenamento jurídico.

Com vistas a esse fim, percorreu-se, do ponto de vista do *marco de referência*, a bibliografia de relevância já tornada pública em relação ao tema de estudo, as Constituições brasileiras, a legislação infraconstitucional, as contribuições doutrinárias e as decisões do Supremo Tribunal Federal.

Por conseguinte, o presente trabalho chegou aos seguintes *resultados*:

1. Em relação aos *objetivos*: 1.1. Em relação ao *objetivo geral* que é "apresentar uma revisão bibliográfica das correntes doutrinárias acerca da natureza jurídica do Tribunal de Contas da União", chegou-se à conclusão que predomina nessas doutrinas a discussão sobre o fato de as Cortes de Contas serem ou não órgãos de julgamento, se tem jurisdição ou não; 1.2. Em relação ao *primeiro objetivo específico* que é "procura-se, primeiramente, estudar o sistema de controle, controle externo e interno", conclui-se a Constituição atribuiu ao Poder Judiciário a competência para rever os atos administrativos. Essa é uma modalidade de controle externo. Há também o controle externo que é desempenhado pelo Ministério Público e, ao que nos interessou, pelo Tribunal de Contas da União, os quais não têm natureza jurisdicional no sentido estrito. A modalidade do controle praticado por esse Tribunal é de

fiscalização, pois, é cediço que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que tem suas competências e prerrogativas nos termos da Constituição Federal, regulamenta por meio da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e do Regimento Interno do mesmo; 1.3. Em relação ao *segundo objetivo específico* que é "analisar a incorporação do Tribunal de Contas da União nas Constituições brasileiras", verifica-se que na atual Constituição há uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa instituição surgida nos albores da República, ampliando, consideravelmente, as atribuições do Tribunal de Contas, destacando-se as seguintes: a) parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; b) julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros públicos da Administração direta e indireta (Poder Legislativo e Poder Judiciário) e indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público) e, ainda, das de todo aquele que der causa a perda, ou extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário público; c) aplicações das sanções previstas em lei aos responsáveis pela ilegalidades apuradas; d) fixar prazo para que o órgão ou entidade adote as providencias necessárias ao exato cumprimento da lei, como sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Legislativo (art. 71), registre-se, contudo, que, tratando-se de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Legislativo (art. 71, § 1º); 1.4. Finalmente, em relação ao *terceiro objetivo específico* que é "discutir a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União a partir das correntes doutrinárias", concluiu-se que, não obstante a polêmica, a corrente majoritária admite que a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União é uma Corte político-administrativa, não exercente de função jurisdicional, no sentido estrito do emprego da palavra "julgamento" no texto Constitucional, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, que não poderá excluir da apreciação do Judiciário no caso de ilegalidade.

2. Em relação à *hipótese* que é "a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União é de Corte político-administrativo, autônoma, vinculada ao Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional (mas, não enquanto órgão do Poder Legislativo), dotada de jurisdição própria, peculiar e específica, porém, distinta da jurisdição em sentido estrito, e com uma função essencial no sistema de controle externo da Republica Federativa do Brasil". Corrobora-se a hipótese.

3. A *conclusão final* deste trabalho é a seguinte: os Tribunais de Contas não são órgãos que integram a estrutura do Poder Judiciário; suas competências estão definidas de

forma exaustiva no art. 71 da Constituição Federal; têm natureza de órgão político-administrativo; não têm competência para exercer o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, o que engloba a impossibilidade, nos casos concretos, afastarem normas que reputem inconstitucionais; o exercício do controle de constitucionalidade por parte da Corte de Contas, além de ser absolutamente indevido, gera grande instabilidade jurídica aos administrados, que têm por norte, para seus atos, a presunção de constitucionalidade e legalidade de leis e atos normativos; o Verbete n. 347 da Súmula de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não se coaduna com o sistema constitucional vigente, devendo ser revisto; o modelo estrutural de Tribunal de Contas adotado no Brasil é forma mais moderna de controle de Poder, haja vista que alguns Países adotam o modelo de controlador geral e de auditor-geral; contudo, esses dois modelos submetem todo o controle a figura de uma só pessoa; os Tribunais de Contas têm valiosas vantagens, como, por exemplo, a existência de um colegiado, isto é, o rodízio de controle de órgãos, a alternância de direção e a distribuição impessoal de processos entre outras.

4. Para futuras investigações recomenda-se: ampliar a revisão da literatura em relação aos doutrinadores; realizar um estudo comparado dos Tribunais de Contas, no MERCOSUL, União Europeia, Estados Unidos da América entre outros; estudar a função dos Tribunais de Contas à luz da democracia contemporânea no sentido de *boa governança* como meta-princípio constitucional. No entanto, o exame destas implicações, ultrapassa os limites deste trabalho.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras*: 1891. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleção constituições brasileiras; v. 2).

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Constituições Brasileiras*: 1946. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleção constituições brasileiras; v. 5).

BRASIL. *Constituição Federal*. In: VADE MECUM Saraiva. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vez dos Santos, Windt e Lívia Céspedes. 11. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011a.

__. *Supremo Tribunal Federal*. A Constituição e o Supremo. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp/item=876?>. Acesso em: 11 set. 2011.

__. Tribunal de Contas da União. *Breve histórico* [do Tribunal de Contas da União]. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia>. Acesso em: 17

ago. 2011.

__. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Competências legais do TCU*. Brasília, DF: 2004.

__.__. Regimento interno do Tribunal de Contas da União. *Boletim do Tribunal de Contas da União*. V. 25, n. 37 (1992-....). Brasília, DF: TCU 1992.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. In: *O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Fórum, 2005.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 5 ed. rev. e atual. Até a Emenda Constitucional n, 39/2002. São Paulo: Saraiva, 2003.

__. *Curso de Direito Constitucional*. Atualizado até a Emenda Constitucional n. 53, de 19-12-2006. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Entrevista. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Out.-Nov.-Dez 2010, v. 77, n. 4, ano XXVIII, p. 23-29. Entrevista concedida a Carolina Pagani Passos, Cláudia Costa de Araújo e Christina Vilaça Brina.

__. Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano: V Assembleia Geral dos OISC da CPLP. *Revista do Tribunal de Contas*: Tribunal de Contas, 49, Lisboa, Jan-jun. 2008, p. 23-39.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 16. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras*: 1967. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleção constituições brasileiras; v. 6).

DUTRA, Micaela Dominguez. O Tribunal de Contas e o Verbete n. 347 da Súmula de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Direito Público*, Ano V, n. 20 (Mar-Abr. 2008). p. 190-200.

FARIAS, Luciano Chaves de. O Poder dos Tribunais de Contas a examinar a constitucionalidade das leis e normas. *Revista IOB de Direito Administrativo*, Ano I, n. 7, Jul. 2006. p. 66-78.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Tribunal de Contas é órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo e não, Institucionalmente, órgão equiparado ao regime dos tribunais. Reflexões sobre sua disciplina jurídica. Opinião legal. *Revista do TCU*. Ano 40, n. 111. Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, Jan.-abril, 2008. p. 53-61.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira de 1891*. Prefácio de Eros Roberto Grau. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005. Ed. *Fac-similar*. (Coleção

historia constitucional brasileira; 7).

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 24. ed. Atualizada por Eurico Andrade de Azevedo et. al. São Paulo: Malheiros, 1999.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v.1, 6 t.

MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 7. ed. Atualizada até a EC n. 55-07. São Paulo: Atlas, 2007a.

__. *Direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007b.

NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras*: 1824. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleção constituições brasileiras; v. 1).

POLETII, Ronaldo. *Constituições Brasileiras*: 1934. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleção constituições brasileiras; v. 3).

PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras*: 1937. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleção constituições brasileiras; v. 4).

PORTO, Walter Costa (Org.). *Constituições Brasileiras*: 1969. Ementas constitucionais. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. (Coleção constituições brasileiras; v. 6).

ROCHA, Lincoln Magalhães da. O controle dos bens e recursos públicos como missão constitucional dos Tribunais de Contas. In: MACIEL, Adhemar Ferreira *et. al. Estudos de direito constitucional*: homenagem ao Prof. Ricardo Arnaldo Malheiros Fiúza. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 175-192.