

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 49 • nº 194
abril/junho – 2012

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

Coisa julgada e decisões de controle externo terminativas

Wremyr Scliar

Sumário

1. Introdução. 2. Constituição e coisa julgada. 3. Decisões terminativas extrajudiciais. 3.1. Acesso ao Poder Judiciário. 3.2. Similitude do processo administrativo ao processo judicial. 3.3. Decisões administrativas tributárias. 3.4. Decisões administrativas. 3.5. Decisões em julgamento constitucional (conforme Diogo de Figueiredo Neto). 3.6. Atos de governo, atos políticos e atos de política pública. 4. O Tribunal de Contas e a natureza de suas decisões. 4.1. O Tribunal de Contas. 4.2. Tribunal de Contas – natureza – evolução – Constituição de 1988. 5. Conclusões.

1. Introdução

O objeto deste trabalho é o estudo comparativo entre o instituto da coisa julgada e as decisões prolatadas pelo órgão de controle externo da administração pública, notadamente frente aos institutos constitucionais fixados na Carta Federal brasileira que não sofrem o reexame judicial quanto ao seu mérito.

A primeira parte examinará a coisa julgada – manifestação do Poder Judiciário – e a sua relativização por meio da rescisão.

A matéria pode se apresentar polêmica quando examinada pelo ângulo positivista, quando excluída a apreciação dinâmica e contemporânea, que considera a existência de outros centros de poder, manifestações autenticamente republicanas e democráticas, situados além da clássica divisão ilumi-

Wremyr Scliar é professor (PUCRS). Doutorando em Direito Público. Conselheiro Substituto aposentado do Tribunal de Contas do RS.

nista que conceitua e separa os poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário.

A importância de uma compreensão mais ampla, que por um lado tem a qualidade de demonstrar que a realidade não está dogmatizada aos cânones clássicos, mas que, ao contrário, considera-os como os fundamentos de uma evolução civilizatória que comprova que a atividade estatal e a sociedade civil se tornaram e vêm se tornando muito mais complexas do que aquelas previstas pelos teóricos do estado moderno e contemporâneo.

A coisa julgada é um dos valores históricos relevantes da democracia e da república, na mais ampla compreensão histórica e política dos valores que regem e regerão, cada vez mais aperfeiçoados, a civilização.

Mas eles, se não são imutáveis e petrificados em si, também sofrem injunções e pressões, assim como conflitos dialéticos, que os adaptam, transformam e permitem que convivam com novas instituições – algumas das quais somente sonhadas por aqueles que construíram os alicerces do estado e da sociedade contemporâneos.

A coisa julgada, produzida pela ação política do estado no curso de uma das suas três funções de governo, a de dirimir os conflitos segundo um sistema jurídico adotado, é um dos institutos pétreos que se mantém como fenômeno civilizatório adotado pela democracia e pela república.

Mas a sua petrificidade não implica imutabilidade. Ele permanece, e isso é a denominada cláusula pétrea; mas para permanecer ele se adapta constantemente, evolui, relativiza e ganha novos contornos à medida que o estado e a sociedade se tornam mais complexos.

De um lado, e radicalmente, sempre se pode refletir sobre a coisa julgada frente à nova constituição, aos sucessos revolucionários e até mesmo aos retrocessos reacionários.

Pode-se imaginar alguém, que antes de 1888, tivesse sido contemplado com uma sentença judicial atribuindo-lhe a proprieda-

de indiscutível de um determinado objeto. É perfeitamente possível. Agora, acresce-se: o objeto era um escravo. Em 1888, por lei, a escravidão é abolida no Brasil. O conflito que se propõe é entre a coisa julgada e a nova lei.

Ele também poderia ser o conflito entre a coisa julgada e o fato revolucionário. No Haiti, a escravidão foi abolida pela revolução e a declaração de independência do país caribenho.

Demonstra isso que os fatos políticos – sempre legítimos, porque históricos – relativizam a coisa julgada e, de resto, outros institutos.

É um demérito a esses institutos ou a sua adaptação às novas circunstâncias?

De outra parte – esse o aspecto principal a ser abordado neste trabalho – há outros institutos aflorados que guardam uma indeterminada similaridade com a coisa julgada. São notadamente políticos, manifestação da soberania popular. Há outros, que igualmente manifestações da soberania popular, têm uma proteção político-constitucional, mas são essencialmente técnicos e entre eles serão abordadas decisões que se reputam terminativas, no seu âmbito, pertinentes às funções de controle externo da administração pública.

O sistema jurídico é estável – produz segurança – mas não é imutável.

O exemplo de uma sentença que atribui ao demandante a propriedade de um escravo, e que é relativizada (senão extinta), vale também para a amplitude dos fenômenos inumeráveis do direito: a propriedade, a família, a sociedade e, por fim, mais presentemente, os direitos humanos, sociais, econômicos e políticos.

Conclui-se, nesta parte, que a coisa julgada pode ser relativizada, segundo circunstâncias políticas e sociais que são reconhecidas, e, logo, acolhidas, pelo sistema jurídico.

O âmbito deste trabalho é exatamente o confronto entre situações institucionais que não podem ser apreciadas pelo Poder Judiciário e, portanto, em uma primeira

aproximação, diz-se que estão guarnecidas por parâmetros estabilizadores que, fenomenologicamente, assemelham-se à coisa julgada, sem com ela se confundirem.

2. Constituição e coisa julgada

Dispõe o artigo 5º, XXXVI, da Constituição brasileira, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, inserido no Título II, que abriga os direitos e garantias fundamentais:

“Art. 5º (...)
(...)”

XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”

De outra parte, o artigo 60, parágrafo 4º, IV, fixa:

“Art. 60. A Constituição poderá emendada mediante proposta:”

E no parágrafo quarto deste artigo:

“Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tende a abolir:

(...)”

IV – os direitos e garantias individuais.”

Caracterizado como princípio, com natureza pétrea, a Constituição veda – em vetor principiológico dirigido aos legisladores constituintes – proposta de emenda tendente a abolir a coisa julgada, entre outros direitos e garantias fundamentais.

Celso Bastos (2001) define a coisa julgada afirmando que

“‘é a decisão judicial transitada em julgado’, ou seja ‘a decisão judicial de que já não caiba mais recurso (LICC, art. 6º, parágrafo 3º) (...). Na coisa julgada, o direito incorpora-se ao patrimônio de seu titular por força da proteção que recebe da imutabilidade da decisão judicial. Daí falar-se em coisa julgada formal e material.”

Coisa julgada formal é aquela que se dá no âmbito do próprio processo. Seus efeitos restringem-se, pois, a este, não o extrapolando.

A coisa julgada material, ou substancial, existe, nas palavras de Couture, quando à condição de inimpugnável no mesmo processo, a sentença reúne a imutabilidade até mesmo em processo posterior (fundamentos do direito processual civil).

Já para Wilson de Campos Batalha, coisa julgada formal significa sentença transitada em julgado, isto é, preclusão de todas as impugnações, e coisa julgada material significa o bem da vida reconhecido ou denegado pela sentença irrecorrível. O problema que se põe, do ângulo constitucional, é o de saber se a proteção assegurada pela Lei maior é atribuída tão somente à coisa julgada material ou também à formal.

O art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, não faz qualquer discriminação; a distinção é feita pelos processualistas.

“A nosso ver, a Constituição assegura uma proteção integral das situações de coisa julgada” (MORAES, 2011, p. 225).¹

A “*autoritas rei judicatae*” resulta na imutabilidade da sentença cuja qualidade intrínseca e extrínseca nessas circunstâncias é a coisa julgada.

Uma vez que estejam esgotados os meios de revisão do julgado, diz-se que a sentença passa em julgado, como já afirmara Enrico Tullio Liebman (1945, p. 33-60).

Ovídio A. Baptista da Silva (2005, p. 455-491) define a coisa julgada:

“Dissemos que se pode defini-la como a virtude própria de certas sentenças judiciais, que as faz imunes às futuras controvérsias, impedindo que se modifique, ou discuta, num processo subsequente, aquilo que o juiz tiver declarado como sendo a ‘lei do caso em concreto’”.

Isso não significa a absoluta irrevisibilidade da sentença transitada em julgado. O Código de Processo Civil estatui as hipóteses em que, confirmadas, a sentença será rescindida.

¹ Para Moraes (2011), a coisa julgada tem importante relevo no catálogo constitucional de 1988, como direito humano fundamental.

Citado por Luiz Guilherme Marinoni (2004)², Pontes de Miranda, no seu Tratado da ação rescisória das sentenças e de outras decisões, afirmara existirem sentenças nulas e sentenças inexistentes – que dispensariam a rescisão por meio de ação própria.

Nula a sentença, nula é, poderia o juiz desconstituí-la de ofício.

Não é, entretanto, a posição de Marinoni.

Diz o autor que as teorias que vêm se disseminando sobre a relativização da coisa não podem ser aceitas.

De um lado, os relativistas invocam a realidade e o valor justiça; enquanto aqueles que sustentam a imutabilidade prendem-se aos valores da estabilidade e segurança jurídicas.

Reconhece Marinoni que nem todos os processos concluem com a sentença justa, o que é apenas um ideal. Mas também, diz que os relativistas não conceituam justiça. Concluindo com John Rawls (1976 apud MARINONI, 2004), adota a ideia de que é preferível aquiescer de que uma teoria errônea é a carência de uma melhor; uma injustiça é tolerável somente quando é necessária para evitar uma injustiça ainda maior³.

² O autor sustena a relativização da coisa julgada, por ser apenas um dos princípios constitucionais e quando frente ao confronto em caso concreto com a dignidade humana. É ela – a dignidade humana – o vetor do sistema do direito e, além disso, quando se afirma que a sentença é justa, não há base disciplinar para determinar a obtenção de um resultado justo. Também pondera o confronto entre a segurança e a estabilidade jurídicas com a realidade, ou, segundo sua expressão, entre a facticidade (“faktizität”) e a validade do direito (“geltung”), explicitado no referido artigo à página 14 (MARINONI, 2004, p. 14-33).

³ A posição de Rawls (1976, p. 4), literalmente no vernáculo: “A única coisa que permite que aquiesçamos com uma teoria errônea é a carência de uma melhor, analogicamente, uma injustiça é tolerável somente quando é necessária para evitar uma injustiça ainda maior”. Louvado na citação, a opinião é eivada de filosofia calvinista, uma certa dose de pragmatismo liberal e utilitarismo, recordando algo de Mills. A injustiça jamais deve ser aceitável, a História é um repositório de injustiças para as quais aqueles que com ela convivem alegam ser a injustiça sempre melhor do que injustiça mais grave ou pior. O vetor ético da

Concluindo: pode-se afirmar que as relativizações da coisa julgada, atendidos os princípios da proporcionalidade, legalidade e instrumentalidade, demonstram que a sentença não pode afrontar a realidade. Assim, como em sentido mais elevado, também não pode afrontar circunstâncias institucionais extrínsecas à própria sentença, cujo principal fenômeno jurídico é a nova Constituição e uma nova ordem jurídica, além, evidentemente, das situações evolutivas da própria sociedade e do estado que resultem em novo ordenamento.

Afinal, a coisa julgada é um dos princípios constitucionais, proporcional e relativizado como ocorre com os princípios.

Somente a situação concreta submetida à valoração de governo (Legislativo, Executivo, Judiciário, bem como à valoração de instituições dotadas de poder sem serem poder – o controle externo ou a fiscalização da aplicação da lei – e, por que não, o próprio poder direto popular) pode indicar o rumo a seguir, jurídico ou político, no interesse público e que fará parte dos anais da crônica histórica.

3. Decisões terminativas extrajudiciais

3.1. Acesso ao Poder Judiciário

O artigo 5º, XXXV, comanda que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito:

“Art. 5º (...)

(...)

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

Evidente que a lesão ou a ameaça a direito não deixará de ser apreciada pelo Poder Judiciário, conquista notável da Carta de 1988, porque, durante longas décadas, as lesões ou ameaças a direitos políticos, assim como a outros direitos, quando ditadas pelas autoridades que empalmaram o poder

humanidade é a extirpação das injustiças, jamais a convivência (ou a convivência) com elas.

político em 1º de abril de 1964, estavam vedadas de apreciação judicial.

Garantido o direito de apreciação judicial nos casos de lesão ou ameaça, quais seriam, portanto, as decisões terminativas que, sem ofensa ou lesão – e no acolhimento de situações constitucionais ou legais assimiladas ao sistema novo – não se submetem ao julgamento judicial?

Seriam elas de variadas espécies, as quais passam a ser examinadas, concluindo-se pela última, relativa ao controle externo, foco deste trabalho.

Deixa-se consignado que todas as exclusões de apreciação, decorrentes da própria Carta ou de legislação infraconstitucional, não subvertem a apreciação judicial dos demais princípios, exemplificativamente, aqueles que garantem aos administrados direitos fundamentais e as necessárias molduras processuais-administrativas garantidoras de seus direitos.

3.2. Similitude do processo administrativo ao processo judicial

A Constituição de 1988, art. 5º, LV, em notável avanço e marco civilizatório, determina que:

“Art. 5º (...)
(...)”

LV – aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”

A consequência é indiscutível: houve de parte do constituinte uma incisiva aproximação entre o processo judicial e, o administrativo, e, em ambos, guardadas as peculiaridades, submetem-se os mais caros dos valores derogadores do processo inquisitorial: o contraditório e a ampla defesa.

Essa similaridade é que permite garantir no curso dos processos administrativos a segurança indispensável aos direitos fundamentais, vetorizando a sua decisão em função do afloramento da verdade e da concretização da justiça.

3.3. Decisões administrativas tributárias

Para o Estado, as decisões dos seus tribunais administrativos tributários, que pendem para os direitos dos contribuintes, são terminativas.

Ao Estado é vedado, nessas circunstâncias, o acesso ao Poder Judiciário, sob a ótima singela de que a decisão, em primeiro plano, é emanada legalmente por órgão integrante da sua própria administração pública tributária.

O Código Tributário Nacional, embora não discipline o processo administrativo tributário, estabelece que a decisão nele proferida, favorável ao contribuinte, extingue a obrigação tributária.

A matéria está minuciosamente regrada no Decreto nº 70.235/1972, emitido com base no Decreto-Lei nº 822/1969 e plenamente em vigor nesse aspecto, embora haja modificações quanto à forma e composição dos órgãos administrativos de julgamento tributário.

A matéria é aplicável à União, Estados, Municípios, Distrito Federal e autarquias que possuem em sua sede legal a arrecadação de tributos, como as contribuições sociais, além de taxas e emolumentos, submetidos em seu universo aos princípios tributários.

Em relação ao contribuinte, apresenta-se impossível o acesso ao Judiciário, porque para ele não há lesão ou ameaça a direito.

3.4. Decisões administrativas

Nesse âmbito de decisões administrativas estão incluídas aquelas decorrentes do processo disciplinar, do processo de fiscalização, assim como outras espécies, nas quais se inclui o poder de polícia.

Também podem ser incluídas as decisões prolatadas por comissão de concurso ou comissão de licitação, amparadas em suas respectivas matrizes constitucionais e legais.

Da mesma forma como demonstrado para as decisões dos tribunais adminis-

trativos tributários, quando contrárias ao Estado, também lhes é vedada a apreciação pelo Poder Judiciário; enquanto que, se favoráveis aos denominados administrados ou servidores públicos, restaria nenhum seu interesse em apreciação judicial.

No processo administrativo disciplinar, concluído com a decisão favorável ao destinatário da norma administrativa (servidor ou administrado), tolhe-se ao Estado propugnar por reexame da sua própria valoração na aplicação da lei ao caso concreto.

A jurisprudência é pacífica no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário substituir-se à banca examinadora de concursos públicos e substituir o resultado aquilatado segundo determina o artigo 37, II, da Constituição Federal.

Igual critério nos processos de fiscalização, licitação e poder de polícia, quando o órgão julgador estatal proclama decisão que exonera da conduta antes acusada o administrado.

Poder-se-ia agregar a decisão sobre os atos discricionários, cuja conveniência e oportunidade é alheia ao julgamento judicial, segundo dominante entendimento jurisprudencial e doutrinário.

3.5. *Decisões em julgamento constitucional (conforme Diogo de Figueiredo Neto)*⁴

a) o processo e julgamento, pelo Senado Federal, do Presidente da República nos

⁴ A classificação apresentada, com adaptação ao presente ensaio, é de Moreira Neto (2003, p. 226 et seq.). Poucos administrativistas incursionam no tema da relativização do acesso ao Poder Judiciário e das características terminativas de determinadas decisões, sejam políticas, tributárias, administrativas ou de controle externo – mas em qualquer das suas espécies sempre transpostas para um ato administrativo, em que ficam documentalizadas. Assim, a escolha de um Ministro de Estado tem a sua documentabilidade em um ato administrativo, com pura índole política, vez que os ocupantes desses cargos são auxiliares do Presidente da República, e, simetricamente com o princípio federativo, municipais e Distritais, dos Governadores de Estado, Prefeitos Municipais e Governador do Distrito Federal. Desde logo, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre a prestação de contas que o Presidente da República deve

crimes de responsabilidade, bem como dos Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza, conexos com aqueles (CF, art. 52, I);

b) o processo e julgamento, pelo Senado Federal, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, nos crimes de responsabilidade (CF, art. 49, II);

c) julgamento anual, pelo Congresso Nacional, das contas prestadas pelo Presidente da República (art. 49, IX);

d) parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União sobre as contas que o Presidente da República deve prestar anualmente (CF, art. 71, I);

e) processo e julgamento das contas, pelo Tribunal de Contas da União, dos demais administradores federais, da administração pública direta e indireta (CF, art. 71, II).

f) as fixadas às letras *c*, *d* e *e* são aplicáveis, por similaridade federativa constitucional, aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

3.6. *Atos de governo, atos políticos e atos de política pública*

Os atos de governo, sem serem atos de administração, são aqueles que variam desde a escolha de Ministros do Poder Executivo até as hipóteses de instituição de normas “interna corpore”. Situam-se na espécie os regimentos legislativos, executivos e judiciários e, ainda, as deliberações de âmbito exclusivo adotadas ao impulso e

apresentar a esta Instituição de Estado anualmente, embora documentado (ou corporificado em uma peça opinativa), é um ato político-administrativo e cujo julgamento cabe ao corpo legislativo respectivo. No seu mérito, o parecer prévio é uma peça institucional com base no dever-poder estatuído na Carta Magna de 1988, e tem uma nítida avaliação auditorial e pericial de valor. Nesse aspecto, seu mérito encontra guarida na relativização do acesso ao Poder Judiciário, excetadas as questões relativas à lesão ou ameaça de lesão a direito (nos quais podem-se incluir, *v.g.*, o devido processo e o cumprimento dos demais princípios e regras constitucionais legais.

sob a guarida da independência e harmonia dos poderes.

Ressalte-se, por fim, os atos relativos à adoção e execução de políticas públicas, todos notadamente sob a égide da conveniência e oportunidade.

4. O Tribunal de Contas e a natureza de suas decisões

A avaliação da exoneração de apreciação – quanto ao mérito – das decisões arroladas do Tribunal de Contas, inscritas na Carta Federal para o Tribunal de Contas da União, mas aplicáveis aos demais tribunais por força do modelo federativo obrigatório estatuído no artigo 75 da Carta, exige algumas observações.

4.1. O Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas da União está regrado no artigo 71 e seguintes da Carta de 1988. A Constituição não define sua natureza jurídica.

A sua denominação (Tribunal), a localização constitucional junto ao Poder Legislativo e a qualificação de suas competências (como apoio ou colaboração) são questões tormentosas que não encontram pacífica conceituação na doutrina; no Poder Judiciário as decisões são discrepantes.

Necessário, pois, enfrentar essas questões, salientando-se que, embora o artigo 71 discipline o Tribunal de Contas da União, por força do artigo 75, como já dito anteriormente, é ele modelo obrigatório para os demais Tribunais ou Conselhos de Contas do Brasil, segundo a simetria federativa adotada na Carta de 1988.

A dissertação se concentra, quanto a esse órgão – Tribunal de Contas –, na sua natureza, competência e organização e o referirá no singular, entendido assim que a citação singular também é válida para os demais Tribunais ou Conselhos de Conta.

Como resultado da longa evolução histórica acima assinalada, o controle e seu agente Tribunal de Contas são a mais

afirmativa criação independente e técnica do Estado.

Nenhuma empresa privada ou ente privado, por mais poderoso que possa ser – e muitos o são – possuem a independência de controle que o Estado se auto-constitui.

Não mais do que mil empresas privadas (complexo industrial, militar, química, informática, infraestrutura, aeronáutica, bancos, minérios) detêm o mesmo valor do produto nacional público da soma dos Estados do planeta.

Nenhuma delas, contudo, possui o sistema de controle externo, como realização democrática e dos direitos humanos, que qualquer Estado civilizado dispõe, com a independência política e técnica, mesmo comparadas ao Estado mais empobrecido da África ou da América Latina.

As empresas privadas valem-se, para o controle especializado, de empresas de auditoria, cujos relatórios não têm força de poder de polícia (obrigatórios para os sistemas financeiros e securitários, como nos países europeus, Estados Unidos ou Brasil – Lei nº 4595/64).

As últimas falências (para ficar nas mais recentes) nos Estados Unidos ou nas empresas financeiras no Brasil contavam com pareceres favoráveis de auditoria independente.

Isso permite concluir o grau de aperfeiçoamento e qualificação, fruto da independência da qual está dotado, modernamente, o sistema de controle estatal.

Conclui-se: o controle externo da administração pública é instrumento da democracia, realização da cidadania e dos direitos humanos – indisponível e indelegável, fundado no princípio do interesse público⁵.

4.2. Tribunal de Contas – natureza – evolução – Constituição de 1988

A questão principal a respeito do Tribunal de Contas é o exame e conclusão sobre

⁵ O controle externo se integra no Estado Democrático de Direito, indisponível e indelegável. De resto, não há administração pública evoluída sem o dever-controle independente.

a sua natureza jurídica, que se reflete na sua organização e nas suas competências.

Viu-se antes que a iniciativa de criação do Tribunal de Contas coube a Ruy Barbosa, como Ministro da Fazenda, ao alvorecer da República.

Embora não tenha sido implantado, o Tribunal de Contas previsto no Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, firmado por Manoel Deodoro da Fonseca e Ruy Barbosa, Chefe do Governo Provisório e Ministro da Fazenda, respectivamente, foi o embrião do Tribunal na Carta de 1891.

A peça legal para a primeira abordagem sobre a sua natureza não é exatamente o texto do decreto, de resto singelo, mas a Exposição de Motivos, longa e minuciosa, obra jurídica e literária de Ruy Barbosa.

Dirigindo-se ao Generalíssimo, que firmaria o Decreto, inicia Ruy Barbosa a Exposição de Motivos com a oração de fé na “democracia”, “Constituição livre”, “como base da democracia” e “o julgamento popular”.

Em seguida, Ruy Barbosa afirma que para o Governo Provisório coroar as suas obras (a República) faltava-lhe a mais importante providência, exigência que uma “sociedade política bem constituída pôde exigir de seus representantes”.

Referia-se o então Ministro da Fazenda e autor do texto do Decreto proposto na Exposição de Motivos do Decreto nº 966-A à:

“necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover as necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes, à necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso traçado.

Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária.

Mas em nenhum há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos⁶.”

Apontando os requisitos de estabilidade de qualquer forma de governo constitucional, dos quais salienta o orçamento, o qual deixa de ser uma “contribuição formal”, preconiza que se revista do “caráter de uma realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes”.

“Acautelar e vencer esses escusos” que atentam contra a lei, inspirados em oposição ao “interesse geral”. Esse foi sempre, diz Ruy Barbosa, o empenho de todas as nações regularmente organizadas desde que os orçamentos deixaram de ser “l'état du roi”.

Para a instrumentação desse “acautelar e vencer”, para superação do “l'état du roi”, para que a lei das leis (orçamento) se transforme na realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes, Ruy Barbosa propõe a instituição do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas será apenas a tarefa política da missão de um governo que proclamou a República, propôs ao país uma Constituição livre para firmar as instituições democráticas em bases sólidas – o Tribunal de Contas é o ente (futuramente constitucional) integrante das instituições democráticas que garantem que as mesmas instituições democráticas se firmam em bases sólidas.

Acresce Ruy Barbosa:

“Cumpra à República mostrar, ainda neste assumpto, a sua força regeneradora, fazendo observar escrupulosamente, no regimen constitucional em que vamos entrar, o orçamento federal.

Se não conseguir este *desideratum*: si não pudermos chegar a uma vida orçamentaria perfeitamente equili-

⁶ O documento original do Decreto nº 966-A e sua Exposição de Motivos encontram-se na Casa de Ruy Barbosa, instituição privada criada pelos Tribunais de Contas. O autor teve acesso a uma cópia reprográfica. Dela são as transcrições seguintes.

brada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e organizado o futuro.

É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentaria defeituoso em seu mecanismo e fraco de sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias – contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-á verdadeiramente essa verdade, de que se fala entre nós em vão, desde que neste país se inauguraram assembléias parlamentares⁷.”

Melhor sorte teve o projeto de Ruy Barbosa do que os projetos anteriores, ainda que não instalado o Tribunal ali previsto, o que ocorreria com a Carta Republicana de 1891.

Para Ruy Barbosa não se tratava apenas de criar um Tribunal de Contas. Sua ideia política era essencialmente republicana, democrática, moralizadora, um escudo protetor do Tesouro, com força punitiva em caso de transgressão ao seu objeto principal (e único) – acautelar e vencer os atentados contra a lei das leis – o orçamento.

Diz Ruy Barbosa:

“Mas para a edificação republicana esta reforma deve ser uma das pedras fundamentais.

A necessidade de confiar a revisão de todas as operações orçamentarias da receita e despesa a uma corporação com as atribuições que vimos de

expor, está hoje reconhecida em todos os países, e satisfeita em quase todos os sistemas de governo estabelecidos, que apenas divergem quanto à escolha dos moldes; havendo não menos de quatorze constituições, onde se consigna o princípio do Tribunal de Contas⁸.”

O Ministro da Fazenda a seguir enumera dois tipos de Tribunal de Contas: um no modelo originário da França e adotado pela Suécia, Espanha, Grécia, Sérvia, Romênia e Turquia, além dos “dois” grandes Estados centrais da Europa – Alemanha e Império Austro-Húngaro, supostamente.

O segundo adotado é o modelo da Itália, perfilado pela Holanda, Bélgica, Portugal (há quatro anos), Chile (há dois anos) e recentemente o Japão – considerada a data do projeto.

Ruy Barbosa explicita sobre os sistemas de controle dos Tribunais de Contas: no primeiro grupo “a fiscalização se limita a impedir que as despesas sejam ordenadas ou pagas, além das faculdades do orçamento”.

No segundo grupo, “a ação dessa magistratura vai muito mais longe: antecipa-se ao abuso, atalhando em sua origem os atos do poder executivo susceptíveis de gerar despesa ilegal”.

Para Ruy Barbosa, o segundo sistema é o mais adequado, satisfaz a finalidade da instituição.

Explicita:

“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 os 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

⁷ BARBOSA, Ruy. Exposição de Motivos ao Decreto nº 966-A. Transcrição do texto grafado no original.

⁸ BARBOSA, Ruy. Op. cit.

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 finanças⁹.”

Prossegue Ruy Barbosa na Exposição de Motivos historiando a respeito do projeto de 1845 para a criação de um Tribunal de Contas elaborado por Manuel Alves Branco. Transcreve-o integralmente, frustrado, como já se viu, segundo Ruy Barbosa:

“Mas, como não é de estranhar, atente a importância do assumpto, a idéia adormeceu, na Mesa da Câmara, desse bom sono de que raramente acordavam as idéias úteis, especialmente as que podiam criar incômodos à liberdade da politicagem eleitoral. E quarenta e cinco anos deixou a monarquia entregue o grande pensamento ao pó protetor dos arquivos parlamentares¹⁰.”

Ruy Barbosa, com suas costumeiras lições, esmiúça o modo operacional do Tribunal belga e do Tribunal italiano, salientando que, neste último, com competências além do orçamento e das finanças, transpôs ele a linha divisória, forçando a natureza da instituição. Ruy Barbosa era severo quanto à rigorosa e estrita obediência à lei orçamentária, pretendendo alheio o novo Tribunal à matéria estranha.

Da Exposição de Motivos, aula magna inaugural do Tribunal de Contas da República, pode-se concluir que o Tribunal nascia sob os seguintes valores (coligidos e transcritos no peculiar estilo de Ruy Barbosa)¹¹:

⁹ BARBOSA, Ruy. Op. cit.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Resumo da Exposição de Motivos de Ruy Barbosa elaborado pelo autor.

- o Tribunal de Contas é uma instituição democrática;

- resulta de uma Constituição livre destinada a firmar constituições democráticas em bases sólidas;

- providência de uma sociedade política bem constituída, exigida dos seus representantes;

- o Tribunal de Contas é um corpo da magistratura intermediária à administração e à legislatura;

- cercado de garantias, com atribuições de revisão e julgamento;

- exerce funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil;

- os membros do Tribunal de Contas são nomeados pelo Presidente da República, sujeitos à aprovação do Senado;

- gozarão seus membros das mesmas garantias de inamovibilidade dos membros do Supremo Tribunal Federal;

- incumbe-lhe o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e à despesa da República;

- todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos de Ministérios, que sejam suscetíveis de criar despesas ou interessar às finanças da República, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará quando reconheça que não violem disposição de lei nem excedam os créditos votados pelo Poder Legislativo;

- julgará anualmente as contas de todos os responsáveis pelas mesmas, independentemente dos Ministérios a que pertençam, dando-lhes quitação, condenando-os a pagar, e, quando não o cumprem, mandando proceder na forma de direito.

Como se verifica, o Tribunal é instituído no movimento político da Proclamação da República, instrumento democrático e autônomo, cercado de garantias, e seus membros predicamentados com a inamovibilidade dos magistrados da Corte Suprema.

Também instituição constitucional, é corpo de magistratura intermediária¹² entre o Poder Executivo e o Legislativo. Suas atribuições, rigorosas e severas, examinam, revisam e julgam as operações previamente. Sua negativa de registro impede a publicidade e a execução, sempre sob o critério da inviolabilidade da lei.

Em 8 de outubro de 1896, a Lei nº 392, que ainda se denominava como as demais por decreto, atribuiu ao Tribunal de Contas, além da função de fiscal da administração financeira (art. 2º, § 1º, nº I), a sua isonomia de funcionamento “como Tribunal de Justiça com jurisdição contenciosa e graciosa” (art. 2º, § 1º, nº II) mediante processo em estilo judicial (artigos 3º e 4º), no julgamento e revisão das contas a ele devidas.

Nos *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, coligidos e ordenados por Homero Pires, Ruy Barbosa (1934 apud FAGUNDES, 1976, p. 393 et seq) define-o com precisão (na grafia da língua portuguesa à época de Ruy Barbosa):

“Tribunal é, mas Tribunal *sui generis*.
(...)”

Corpo da magistratura intermediária á administração e á legislatura, que collocado em posição autônoma com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaesquer ameaças, possa exercer funções vitais no organismo constitucional (...)

(...) sem risco de converter-se em instituição de ornoso apparatuso e inútil. Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-á verdadeiramente essa verdade, de que fala entre nós, em vão, desde que neste paiz se inauguraram assembléias parlamentares¹³.”

Nasce com a incumbência de, com a necessária reorganização financeira para

¹² A definição é de Ruy Barbosa na referida Exposição de Motivos.

¹³ Os anais estão arquivados nas bibliotecas do Tribunal de Contas da União e na Casa de Ruy Barbosa, no Rio de Janeiro.

atendimento das necessidades públicas, atuar firmemente no exame e julgamento do fiel cumprimento às leis.

É uma nova instituição republicana e democrática, que, constitucionalizada em 1891, irá firmar com os Poderes a sólida base institucional, somente interrompida nos intervalos extraconstitucionais.

Republicano e democrático – o Tribunal de Contas no Brasil somente exerceu suas amplas funções vitais enquanto vigente o sistema democrático. Em 1938, logo após a decretação do Estado Novo, o governo colocou em recesso o Tribunal de Contas e os Tribunais de Contas estaduais e Conselhos de Contas municipais. Em 1946, reinstalaram-se as Cortes de Contas, com a redemocratização do país.

O episódio que dá origem ao recesso ditatorial do Tribunal remonta à época do Ministro Thompson Flores, quando, por seu voto, a Corte rejeitou as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 1936, na sessão do Pleno de 26 de abril de 1937. Colocado em disponibilidade, o Ministro Thompson Flores não mais retornou à Corte, vindo a ser aposentado em 30 de outubro de 1950. O episódio é revelado pelo Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz (2005)¹⁴.

Instituição vital ao Estado Democrático de Direito, sem ser poder, é-lhe atribuído dever-poder para fiscalizar os Poderes, o Ministério Público e exercer o seu autocontrole.

Sua natureza jurídica, além da histórica e autêntica interpretação extraída de Ruy Barbosa, na sua doutrina e na Exposição de Motivos, encontra em Seabra Fagundes e Castro Nunes outras lições, cuja importância merece reprodução.

A respeito da natureza jurídica do Tribunal de Contas, Castro Nunes (1943 apud FAGUNDES, 1976) disse:

¹⁴ Originado de Conferência proferida na Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena daquele Tribunal em 26 de outubro de 2004.

“É um instituto sui generis, posto de permeio entre os poderes políticos da Nação, o Legislativo e o Executivo, sem sujeição, porém, a qualquer deles (...).”

Seabra Fagundes, em memorável conferência no VIII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, em novembro de 1975, ressalta a projeção das Cortes de Contas em seu papel controlador sobre todos os poderes estatais, participando de atividades legislativas, executivas e judicantes que lhes comunicam um certo hibridismo.

Referindo-se ao seu *Controle dos Atos Administrativos*, clássico do Direito Administrativo, assevera Seabra Fagundes (1976, p. 393 et seq), no VIII Congresso já referido, que o Tribunal possui competência dupla: emite parecer prévio e julga irremediavelmente as contas; aqui sua função é jurisdicional.

Pontes de Miranda (1953, p. 344 et seq) diz caber ao Tribunal de Contas o julgamento das contas dos responsáveis e que:

“As questões decididas pelo Tribunal de Contas, no julgamento das contas dos responsáveis pelos dinheiros ou bens públicos, não são simples questões prévias; são questões prejudiciais, constituem o ‘prius’ lógico-jurídico de um crime, ou pelo menos, de circunstancial material desse.

É elemento indispensável à repressão do crime de peculato, por parte do juiz comum, o julgamento das contas dos responsáveis, e esse julgamento somente pode ser feito pelo Tribunal de Contas.

Quando o juiz comum despreza o julgamento do Tribunal de Contas, infringindo-o, ou modificando-o, ou tendo-o por desnecessário, usurpa funções do Tribunal de Contas, sem proveito dos acusados, ou contra eles. (...)

Trata-se de regra de direito civil, que de nenhum modo poderia ter repercussão no direito administrativo,

‘a fortiori’ quando existe regra de direito constitucional separando as competências.

(...)

Em virtude da Constituição, o juiz comum não julga contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, – só as julga o Tribunal de Contas.

(...)

Nem a lei ordinária, nem a interpretação pode inverter o que decorre de regras de competência, insertas na própria Constituição.”

Ruy Cirne Lima (1963, p. 245 et seq), que assina notável peça opinativa de 8 de abril de 1963, parte II, afirma:

“Onde se abre campo à ação (em sentido material), aí, entretanto, tem a competência do Tribunal de Contas terminado, Ruy Barbosa, ainda, é quem diz: ‘Se o Tribunal de Contas, por uma decisão sua, ou o Congresso Nacional, por um ato fundado no Tribunal de Contas, invadirem usurpatòriamente o terreno inviolável... (das) garantias e direitos (individuais), poderão as vítimas ir buscar o remédio jurídico na autoridade dos Juizes e Tribunais...’

(...)

Tem, portanto, entre nós, o Tribunal de Contas, ‘jurisdictio’; falta-lhe, porém, competência para o ‘judicium’ e, ‘a fortiori’, competência para dá-lo e cometê-lo a outrem, porque, estranha à sua função, naquêlo ou neste aspecto, a idéia de ação (em sentido material). Certo, são, as decisões do Tribunal de Contas, terminativas, quando julga, ele, as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos (Const. Fed., art. 77, II). Esse julgamento compete-lhe, porém, em função do ato político do Congresso Nacional, que julga as contas do Poder Executivo (Const. Fed., art. 66, VIII). E como a competência do Tribunal de Contas, acerca do julgamento

das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, somente lhe é atribuída em função daquele ato político, as decisões do Tribunal de Contas, nessa matéria, não poderiam, por isso mesmo, ficar sujeitas a reexame judiciário. O julgamento político exclui o pronunciamento judiciário ulterior, nos mesmos termos em que o julgado criminal exclui a ação civil. ‘... não se poderá... questionar mais sobre a existência do fato, ou quem seja o autor...’ (art. 1525, Cód. Civ.). De outro lado, o julgamento político tem precedência necessária sobre o pronunciamento judiciário. Em consequência, nem antes nem depois das decisões do Tribunal de Contas, enquanto às contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, toca, aos Juízes e Tribunais comuns, pronunciar-se sobre o fato sujeito, ou quem lhe seja o autor. A eficácia exclusiva e terminativa das decisões do Tribunal de Contas, nessa matéria, não é mais, no entanto, do que uma aplicação do princípio de independência e harmonia dos poderes políticos (Const. Fed., art. 36). Não é, certamente, expressão do poder de julgar, que ao Tribunal de Contas, entre nós, falece por completo, embora seja, ele, e, também, atentas as linhas estruturais de nosso regime, porque seja, ele, a mais alta jurisdição administrativa da República.”

Citado por Eduardo Lobo Botelho Guazzini, Themistocles Brandão Cavalcanti, autor clássico das décadas de 40 e 50, sobre a Carta de 1946, a respeito do Tribunal de Contas e competências, dissertava no

“(...) sentido de que ‘as correntes divergentes têm encarado o problema do controle financeiro dos atos da Administração sob prismas muito diversos, ora adotando um critério político de subordinação da Administração a um duplo controle

jurisdicional (do Tribunal de Contas) e legislativo (das Câmaras), ora se fixando dentro de teses doutrinárias em que a questão do controle prévio tomou grande destaque, ora, finalmente, reagindo contra esses critérios e conferindo ao Tribunal de Contas posição meramente formal, que levaria, em suas últimas consequências, à própria extinção do Tribunal de Contas” (CAVALCANTI apud GALAZZI, 1992b, p. 190).

Também Aliomar Baleeiro (apud GALAZZI, 1992b, p. 190) ressalta o papel político da Corte:

“(...) à primeira vista, o Tribunal de Contas poderá parecer simples órgão administrativo, colegiado, com funções jurisdicionais sobre os ordenadores e pagadores de dinheiros públicos, no interesse da probidade da Administração. Assim é numa primeira aproximação. Mas, se o analisarmos detidamente, por outros aspectos, chegaremos à conclusão de que existe algo de mais importante e profundo nesse órgão ‘imediate’ da Constituição: é a sua função essencialmente política que decorre desses aspectos menos ostensivos.”

José Afonso da Silva comenta sobre a natureza jurídica do Tribunal de Contas em seu *Curso de Direito Constitucional Positivo*:

“Tem por *objetivo*, nos termos da Constituição, a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, a apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. Em suma, verificar da legalidade, da legitimidade e da economicidade dos atos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da administração direta e indireta da União.

O controle externo é, pois, *função do Poder Legislativo*, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembléias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito federal e das Câmaras Municipais nos Municípios com o *auxílio* dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que assim se apresenta como órgão técnico, e *suas decisões são administrativas, não jurisdicionais*, como, às vezes, se sustenta, à vista da expressão ‘julgar as contas’ referida à sua atividade (art. 71, I). A mesma expressão é também empregada no art. 49, IX, em que se dá ao Congresso Nacional competência para *julgar anualmente* as contas prestadas pelo Presidente da República, e nem por isso se dirá que ele exerce função judicante.”

A posição de José Afonso da Silva, embora o seu brilhantismo, é restritiva quanto à natureza da Corte. Sem dúvida, órgão administrativo apenas não é. Que possui atribuições duplas, elenco das competências constitucionais, não deixa margem à discussão.

Seu hibridismo é perceptível, segundo Ruy Barbosa e Ruy Cirne Lima: emite parecer em apoio técnico como instituição política, julga em decisões judicialiformes e ainda tem competências administrativas de controle.

É também o ensino de Eduardo Lobo Botelho Gualazzi, no minucioso *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*, no qual arrola as correntes polêmicas a respeito da natureza do Tribunal de Contas, lideradas por José Cretella Júnior, de um lado, como órgão especificamente administrativo, e

Castro Nunes, de outro lado, defensor do órgão de jurisdição administrativa.

Gualazzi, ao examinar os diferentes conceitos, conclui:

“Assim, pode-se definir *Tribunal de Contas, no Brasil*, como o órgão administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, em face dos três Poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional. Esta definição é cabalmente aplicável ao Direito Brasileiro, mas discrepa da concepção comparatística de Tribunal de Contas.

Em termos de Direito Administrativo Comparado, *Tribunal de Contas* é o órgão de controle externo e jurisdição, judicial e extrajudicial, sobre a execução financeiro-orçamentária, com eventual definitividade jurisdicional. Assim é porque, conforme se verificou nesta tese, nos itens dedicados a Direito Comparado, os Tribunais de Contas de muitos Estados soberanos constituem ramificações especializadas do ‘contencioso administrativo’ ou ‘justiça administrativa’ e, destarte, exercem jurisdição *stricto sensu*, com decisões finais suscetíveis de caracterizarem a coisa julgada, em sentido técnico de Teoria do Processo” (GUALAZZI, 1992a, p. 187).

Ricardo Lobo Torres (1999, p. 178) aponta que o “Tribunal de Contas tem o seu papel dilargado na democracia social e participativa e não se deixa aprisionar no esquema da rígida separação de poderes”.

De outro lado, salienta que a Constituição Federal declara expressamente o direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de, legitimamente, denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas (art. 74, § 2º).

A medida, segundo Torres (1999), insere-se na moderna concepção de que o

Tribunal de Contas é colaborador (auxiliar, como diz Torres), tanto da Administração e do Legislativo quanto da própria comunidade.

E expressa:

“A democracia hodierna é representativa e participativa, como deixa claro a CF de 1988, assegurando às associações e demais órgãos da comunidade a possibilidade de defesas dos direitos públicos, coletivos e difusos.

O Tribunal de Contas, que está essencialmente ligado aos direitos fundamentais, pela dimensão financeira que estes exibem, aparece na CF 88 como uma das garantias institucionais da liberdade, a que o cidadão tem acesso através das garantias processuais. Pode a comunidade invocar a proteção do Tribunal de Contas para o combate à corrupção, para o controle dos incentivos fiscais, para promover a fiscalização sobre as entidades financeiras privadas que, causando prejuízos a terceiros, possam atingir o Tesouro, para fixar o valor do dano ambiental causado por funcionário público ou terceiros, etc.” (TORRES, 1999, p. 179-180).

Odete Medauar (1993, p. 140-141), no seu *Controle da Administração Pública*, após excluir as hipóteses de inclusão do Tribunal de Contas no âmbito dos Poderes Executivo, Judiciário ou Legislativo, conclui:

“Resta verificar se a Corte de Contas insere-se no âmbito do Poder Legislativo. Parece-nos que a expressão ‘com o auxílio do Tribunal de Contas’, contida no art. 71 da Constituição Federal tem gerado certa confusão no tocante aos vínculos entre esse órgão e o Legislativo, para considerá-lo subordinado hierarquicamente a tal poder, dada sua condição de auxiliar. Muito comum é a menção do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o que acarreta a

idéia de subordinação. Confunde-se, desse modo, a função com a natureza do órgão. A Constituição Federal, em artigo algum, utiliza a expressão ‘órgão auxiliar’; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o *auxílio do Tribunal de Contas*; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. Tendo em vista que a própria Constituição assegura ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura *instituição estatal independente*.”

A autora, com adequada análise, comprova, previamente ao texto transcrito acima, que o “auxílio” ao Poder Legislativo não subordina o Tribunal de Contas nem o insere no âmbito do Poder Legislativo, porque a própria Constituição assegura ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário.

Carlos Ayres Britto (2002, p. 96 et seq), a respeito da polêmica natureza jurídica do Tribunal de Contas, expõe¹⁵:

“Feita a ressalva, começo por dizer que 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

¹⁵ O Ministro Carlos Ayres Britto, antes de assumir seu cargo de Ministro do Supremo Tribunal, foi Procurador junto ao Tribunal de Contas de Contas de Sergipe. A relevância do seu entendimento deriva também da experiência profissional.

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' (grifo à parte). Logo, o parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal 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.

Não que a função de julgamento de contas seja desconhecida das Casas Legislativas. Mas é que os julgamentos legislativos se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade, critério esse que é forma discricionária de avaliar fatos e pessoas. Ao contrário, pois, dos julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas, que só podem obedecer a parâmetros de ordem técnico-jurídica, isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais.

(...)

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

(...)

Tudo fica mais claro quando se faz a distinção entre competências e funções. A função de que nos ocupamos é a mesma, pois outra não é senão o controle externo. As competências, no entanto, descoincidem.

(...)

Algumas características da jurisdição, no entanto, permeiam os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas. Primeiramente, porque os TCs julgam sob critério exclusivamente objetivo

ou da própria técnica jurídica (subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais). Segundamente, porque o fazem com a força ou a irretratibilidade que é própria das decisões judiciais com trânsito em julgado. Isso quanto ao mérito das avaliações que as Cortes de Contas fazem incidir sobre a gestão financeira, orçamentária, patrimonial, contábil e operacional do Poder Público. Não, porém, quanto aos direitos propriamente subjetivos dos agentes estatais e das demais pessoas envolvidas em processos de contas, porque, aí, prevalece a norma constitucional que submete à competência judicante do Supremo Tribunal Federal a impetração de *habeas corpus*, mandado de segurança e *habeas data* contra atos do TCU (art. 102, inciso I, alínea *d*). Por extensão, caem sob a competência dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, conforme a situação, o processo e o julgamento dessas mesmas ações constitucionais contra atos dos demais Tribunais de Contas.

(...)

Por outro aspecto, ajunte-se que *nenhum Tribunal de Contas é tribunal singelamente administrativo* (ao contrário do que se tem afirmado, amiúde). Não pode ser um tribunal tão-somente administrativo um órgão cujo regime jurídico é *centralmente constitucional*. É dizer: os Tribunais de Contas têm quase todo o seu arcabouço normativo montado pelo próprio Poder Constituinte. Assim no plano da sua função, como respeitadamente às suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam.

Com efeito, o recorte jurídico-positivo das Casas de Contas é nuclearmente feito nas *pranchetas* da Constituição. Foi o legislador de primeiríssimo escalão quem estruturou e funcio-

nalizou todos eles (os Tribunais de Contas), prescindindo das achegas da lei menor. É só *abrir os olhos* sobre os 6 artigos e os 40 dispositivos que a Lei das Leis reservou às Cortes de Contas (para citar apenas a seção de n. IX do capítulo atinente ao Poder Legislativo) para se perceber que *somente em uma oportunidade é que existe menção à lei infraconstitucional*. Menção que é feita em matéria de aplicação de sanções (inciso VIII do art. 71), porque, em tudo o mais, o Código Supremo fez questão de semear no campo da eficácia plena e da aplicabilidade imediata.”

Sepúlveda Pertence (1998, p. 46-47), em conferência para o XIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, esclarece:

“Creio ser hora de concluir, renovando escusas pelo desataviado das notas da madrugada, mas permitam-me uma observação final. A competência do Tribunal de Contas, tal como a vem reafirmando essencialmente a jurisprudência do Supremo Tribunal, ligada ao *status* constitucional, à extensão das garantias e do poder de autogoverno dos órgãos judiciários que se lhe conferiu, possui um relevo que não tem sido suficientemente enfatizado. A meu ver, apesar das competências, como as do artigo 71, II e sua extensão impressionante, quer do ponto de vista objetivo, quer do ponto de vista subjetivo (...). Nesta definição, às vezes este apego não é apenas do jurista; é do legislador mesmo, por vezes – e é este exemplo do constituinte mesmo – quando enfatiza a competência de fiscalização como primordialmente entregue ao Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas e, posteriormente, lhe dá competências de todo independentes do Legislativo, a começar pelo julgamento das contas do próprio Legislativo.

(...)

Ora, essa caracterização de auxiliar do Poder Legislativo era perfeitamente adequada à Constituição de 81, que se limitara a prever a existência de um Tribunal de Contas com uma única competência: a de emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República e submetê-las ao Congresso Nacional.

(...)

O que me parece é que, não obstante todas as dificuldades de operacionalização deste imenso poder, o Tribunal de Contas se constituiu, no perfil que lhe traçou a Constituição de 88, numa magistratura essencial de uma função verdadeiramente irredutível à tripartição clássica dos Poderes, em que não tem ele monopólio, mas, ao contrário, se soma às tarefas novas do Judiciário, por exemplo, em todo o imenso poder do controle abstrato da constitucionalidade das leis, ou a esse imenso poder de iniciativa que se outorgou à figura sem paralelo no direito comparado que é o Ministério Público no ordenamento constitucional vigente, com a função genérica de controle, do maior relevo na construção de um Estado de Direito democrático que seja adequado ao inevitável gigantismo do Estado contemporâneo – que não me interpretem mal os pregoeiros do fim do Estado, do neoliberalismo.”

Robertônio Santos Pessoa (2003, p. 626 et seq), em seu recente *Curso de Direito Administrativo Moderno*, retoma a polêmica sobre a natureza do Tribunal e apresenta solução adequada ao sistema de 1988:

“Parcela significativa da doutrina e da jurisprudência, por outro lado, vem sustentando que nem todas as decisões pronunciadas pelas Cortes de Contas são de natureza administrativa. A jurisdição de contas apresenta-se, para esta corrente,

como um juízo constitucional privativo das Cortes de Contas. Somente tais órgãos têm competência para 'julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos', nos termos fixados no art. 70, inciso II, do texto constitucional. Ao conferir tais poderes aos Tribunais de Contas, a própria Constituição limitou o controle judicial no que concerne às contas públicas. Abraçam tal corrente no Brasil administrativistas como Seabra Fagundes, Temístocles Brandão Cavalcante e Pinto Ferreira.

Segundo esta última corrente, a que nos filiamos, na sistemática adotada pela Constituição de 1988, o Poder Judiciário não tem poderes para apreciar ou rever contas públicas, sob o aspecto contábil-financeiro do seu mérito. Tratar-se-ia, aqui, de uma limitação imposta ao princípio do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CF) pela própria Constituição, e não por lei. O tribunal de contas, como regra, não tem competência para dizer o direito no caso concreto, de modo definitivo, com força de coisa julgada; por exceção, tem essa competência na forma do art. 71, inciso II, da Constituição federal. Em suma: as decisões editadas na apreciação dos atos da Administração Pública têm eficácia apenas administrativa. Tais decisões podem ser reexaminadas pelo Poder Judiciário. Por outro lado, os julgamentos relativos a contas públicas (art. 71, II, da CF) constituem matéria de apreciação privativa dos tribunais de contas, não sendo admitido reexame pelo Poder Judiciário. Deve-se observar que tal julgamento se impõe ao Poder Judiciário apenas no seu aspecto contábil, no que concerne à regularidade da conta apresentada. Tais 'contas' podem ser *anuais* ou *especiais*, estas últimas

instauradas na forma da lei. O processamento e julgamento de tais contas devem se dar com plena observância dos princípios do *contraditório*, da *ampla defesa* e do *devido processo legal*. Tal observância conferirá maior legitimidade às decisões destas cortes. Questionamentos pertinentes à violação destas garantias constitucionais poderão ser levados à apreciação do Poder Judiciário, conforme já decidiu o STF no MS-21644-DF (DJ de 08.11.93, p. 43.204).

Nesta linha, as decisões do tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (art. 71, § 3º). A execução forçada destes títulos, advindos de decisões do tribunal de contas, deverá ser efetivada junto ao Poder Judiciário, na forma da lei.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores vem admitindo a não-apreciação do mérito de julgamentos de contas realizadas pelas cortes de contas no exercício de suas atribuições constitucionais. A revisão judicial somente é possível em caso de irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade (STF, MS nº 7.280, publicado em 17.9.1962, p. 460)."

Conclui-se com o conceito próprio da dissertação sobre a natureza do Tribunal de Contas.

É instituição do Estado Democrático, cujas competências constitucionais são exercidas com independência e autonomia. Tribunal *sui generis*, que exerce dever-poder sem ser Poder e a nenhum deles vinculado. Órgão de colaboração com os Poderes e Ministério Público, republicano, indisponível e indelegável, cercado de garantias que o assimilam ao Tribunal Judicial. Presta auxílio ao Poder Legislativo sem ser seu auxiliar e exerce outras competências terminativas no seu âmbito constitucional.

A jurisdição una, adotada na Carta de 1988, entretanto, não permite admitir

reajulgamento das decisões do Tribunal de Contas em matéria de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo nem da decisão em julgamento sobre as contas dos demais responsáveis, exceto no que colidirem com a Constituição Federal e legislação infraconstitucional, ressalvado, entretanto, o mérito técnico da decisão do Tribunal de Contas. O julgamento se restringe à lesão de direito individual.

Destaca-se, ainda, por ser instituição de Estado com inscrição constitucional, que as competências enumeradas na Carta Federal atribuem ao parecer prévio, julgamento das contas, apreciação de atos de admissão e inativação, auditorias, fiscalizações, informações, aplicação de sanções, sustação de atos e representações um caráter eminentemente técnico-pericial, insuscetível de reapreciação quanto ao mérito, em qualquer Poder.

5. Conclusões

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 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 inculpido 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.

Nesse sentido, as decisões extrajudiciais, nas circunstâncias e nas condições arroladas, têm caráter terminativo – quanto ao seu mérito – e a amplitude do princípio da apreciação pelo Poder Judiciário fica restrita e limitada pelo princípio republicano e democrático inculpido na Carta e relativo à separação, harmonia e independência dos poderes, nesses também incluído, ainda que não seja poder, mas dele exercente, o controle externo.

Igual senda limitadora e restritiva, como observado, se aplica quando ao Poder Judiciário é vedada a substituição, mediante decisão judicial, das decisões de mérito reservadas aos demais poderes e controle externo.

A crescente – e democrática – aproximação da similaridade entre o processo judicial e o administrativo, de outra parte, é motivo de reflexão sobre as decisões terminativas, as quais, embora inconfundíveis com a coisa julgada, possuem efeitos assemelhados, e com ênfase mais acentuada, a afastabilidade do exame de mérito dos atos de governo e dos atos ou programas políticos, excetuada – sempre – a apreciação de ameaça ou lesão a direito individual ou injuricidade à Constituição Federal.

Nesse conjunto encontram-se o parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República ao Tribunal de Contas da União; o julgamento das contas pelo Congresso Nacional e o julgamento das contas dos demais administradores públicos federais pelo Tribunal de Contas – acentuando-se as situações similares decorrentes do modelo constitucional adotado em face da simetria federativa brasileira.

Referências

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

BARBOSA, RUY. *Comentários à Constituição Federal brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1934.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 9. ed. Brasília: UnB, 1997.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Carlos (Org.). *Administração pública: direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BRUNO, Reinaldo Moreira. *Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 16. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Instituições de Direito Administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936.

_____. O tribunal de contas: órgão constitucional, funções próprias e funções delegadas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 109, p. 1-10, jul./set. 1972.

LIMA, Ruy Cirne. *Pareceres: Direito Público*. Porto Alegre: Sulina, 1963.

_____. *Princípios de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

CITADINI, Antonio Roque. *O controle externo da administração pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995. 122 p.

COSTA, Nelson Nery. *Processo administrativo e suas espécies*. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Coisa julgada: aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 27, n. 70, p. 23-36, out./dez. 1996.

FAGUNDES, Miguel Seabra. O controle dos Atos Administrativo pelo Poder Judiciário. In: CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 7., 1976, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: TCU, 1976. v. 2.

_____. O posicionamento constitucional e a competência dos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba*, João Pessoa, n. 4, p. 157-179, jul./nov. 2003.

_____. Os tribunais de contas na estrutura constitucional brasileira. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 10, n. 20, p. 80-88, dez. 1979.

_____. Posição institucional e competência dos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, n. 4, p. 21-28, 1976.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. A ação do controle. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 15, n. 26, p. 127-131, jan./jun. 1997.

FERREIRA, Luís Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1978.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1999.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Controle externo e Tribunais de Contas no direito brasileiro. *Revista do Conselho de Contas dos Municípios do Ceará*, Fortaleza, n. 11, p. 25-57, jan./dez. 1992a.

_____. *Regime jurídico dos tribunais de contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992b.

HAURIUO, Maurice. *Princípios de Derecho Público y Constitucional*. 2. ed. Madrid: Réus, 1927.

LEAL, Rogério Costa. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. *Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 351, 1. Sem. 2005.

LIEBMANN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença: e outros escritos sobre a coisa julgada*. Rio: Forense, 1945.

MARINONI, Luiz Guilherme. O princípio da segurança dos atos jurisdicionais: a questão da relativização da coisa julgada material. *Revista Jurídica*, São Paulo, v. 52, n. 317, p. 14-33, mar. 2004.

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

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

_____. *Direito Administrativo moderno*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

_____. *O Direito Administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. A administração pública e os seus controles. *Revista do Tribunal de Contas do*

Município de São Paulo, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 35-40, dez. 1972.

_____. et al. *Direito Administrativo brasileiro*. 31. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 2. ed. rev. e aum. São Paulo: Max Limonad, 1953. v. 2.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

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

_____. Direitos humanos fundamentais e a Constituição de 1988. In: _____. *Os 10 anos da Constituição Federal*: temas diversos. São Paulo: Atlas, 1999. p. 65-82.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Os Tribunais de Contas no Supremo Tribunal Federal: crônicas de Jurisprudência. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 41, p. 46-47, jul./set. 1998.

PESSOA, Robertônio Santos. *Curso de Direito Administrativo moderno*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

RAWLS, John. *A theory of justice*. London: Oxford University, 1976.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. A jurisdição dos tribunais de contas. *Jurídica Administração Municipal*, Salvador, n. 3, p. 56-61, mar. 2004.

_____. Os tribunais de contas podem desconsiderar suas próprias e anteriores aprovações de contas públicas? *Jurídica Administração Municipal*, Salvador, v.10, n. 12, p. 1-4, dez. 2005.

RIVERO, Jean. *Curso de Direito Administrativo comparado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

_____. *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). *Constituição e segurança pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2002.

_____. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) et al. *A constituição concretizada: construindo pontes com o público e o privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

_____. Os direitos fundamentais sociais como cláusulas pétreas. *Interesse Público*, Porto Alegre, v. 5, n. 17, p. 56-74, jan./fev. 2003.

_____. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v.3, n. 11, p. 111-156, out./dez. 2005.

_____. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *A supremacia do Direito no Estado Democrático e seus modelos básicos*. Porto Alegre: UFRGS., 2002.

SOUZA, Daniel Coelho de. *Interpretação e democracia*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

SOUZA, Hilda Regina Silveira Albandes de. Controle externo da administração pública estadual e municipal: possibilidades e limites da fiscalização das casas parlamentares e do Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 14, n. 24, p. 111-119, jan./jul. 1996.

_____. Poder legislativo e tribunal de contas: natureza de suas relações. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 12, n. 21, p. 115-121, ago./dez. 1994.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. *Curso de processo civil: processo do conhecimento I*. 7. ed. rev. e atual. Rio: Forense, 2005. v. 1.

TÁCITO, Caio. Bases constitucionais do direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 166, p. 37-44, out./dez.1986.

_____. Controle da administração pública: o poder de autotutela: controle interno: atuação do Tribunal de Contas: controle externo: eficácia do controle popular. *Boletim*

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 185-198, jul./set. 1993.

_____. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 194, p. 31-45, out./dez. 1993.

_____. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 6. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 31, n. 121, p. 265-271, jan./mar. 1994.

_____. Os direitos fundamentais e o Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 23, p. 54-63, jul. 1992.

_____. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário: o orçamento na Constituição*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. 5.

TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

TRAGTENBERG, Mauricio. *Administração, poder e ideologia*. 3. ed. rev. São Paulo: UNESP, 2005.

TRIBUNAL de Contas de Portugal. *Álbum de divulgação: 600º aniversário*. Lisboa: Tribunal de Contas de Portugal, 1989. Edição Especial.

VALÉRIO, Walter Paldes. *Programa de Direito Financeiro e finanças*. 6. ed. atual. Porto Alegre: Sulina, 1996.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Temas de Direito Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

WEIL, Prosper. *O Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1997.