

## APONTAMENTOS ACERCA DO CARÁTER DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

*Fábio Wilder da Silva Dantas*

Pós-graduando em Direito Constitucional Administrativo pelo Centro Universitário Cesmac. É Advogado.

*RESUMO: O trabalho se propõe a estudar a natureza jurídica do controle externo da Administração Pública, função constitucional dos Tribunais de Contas, tendo em vista que a caracterização de tal função como jurisdicional ou estritamente administrativa implica em consequências jurídicas importantes. Após analisar os principais argumentos envolvidos no debate, o trabalho defende a tese de que as decisões dos Tribunais de Contas têm natureza administrativa, qualificada por um conteúdo político que lhe confere certos aspectos jurisdicionais.*

*PALAVRAS-CHAVE: Tribunais de contas, controle externo da administração pública, natureza jurídica*

*RESUME: The article studies the juridical nature of the activity developed by the Audit Courts in Brazil when auditing Public Administration, due to the important consequences either to consider this activity as strictly administrative, or jurisdictional. After considering the main arguments supporting both thesis, the article sustains the idea that the activity of the Audition Courts in Brazil may be considered as administrative, qualified by a political element with gives it a jurisdictional aspect.*

*KEYWORDS: Audit Courts, Audition on Public Administration, juridical nature.*

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O trabalho pretende abordar um tema sobre o qual, embora já se observe boa discussão, até o momento não parece ter alcançado um entendimento comum, seja na doutrina, seja na jurisprudência. Trata-se de se saber qual é exatamente a natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas no Brasil. A própria existência de dúvidas e controvérsias a respeito desse problema nos revela que a natureza das atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas parece não ter sido ainda bem compreendida.

Não obstante uma conclusão definitiva seja talvez fora do alcance do presente trabalho, este estudo se propõe a contribuir com certos apontamentos sobre o caráter das decisões dos Tribunais de Contas, atento ao fato de que, a conclusão pela natureza jurisdicional das decisões das Cortes de Contas ou, ao

contrário, pela natureza exclusivamente administrativa delas, traz consigo importantes implicações de ordem institucional, administrativa e jurídica.

### A NATUREZA JURÍDICA DA FUNÇÃO DE CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 conceitua o controle da administração pública no *caput* do seu art. 70, como sendo “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” das despesas públicas, no que diz respeito à “legalidade, legitimidade e economicidade.” Trata-se, como esclarece Chaves (2007, p. 4), de uma das *funções administrativas clássicas*, que são as de *planejar, coordenar, supervisionar, executar e controlar* e, em síntese, corresponde a uma atividade de verificar uma *ocorrência*, que no caso corresponde à própria gestão do administrador público, e compará-la a um determinado *padrão*, que, por sua vez, corresponde às diversas normas de Direito Administrativo e Financeiro, bem como regras de natureza contábil, que pautam a conduta de cada agente público.

No nosso Ordenamento Jurídico, encontramos diversas normas que fundamentam a atividade de controle externo da administração pública, e do correspondente dever de prestar contas, a que estão sujeitos todos os agentes públicos. A atual Constituição Federal de 1988, expressamente prevê em seu art. 5º, inciso XXXIII, que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, *ou de interesse coletivo ou geral*, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade [...]” (Destacamos).

O parágrafo único do art. 70 da atual Constituição Federal dispõe que todas as pessoas, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, têm o dever prestar contas.

Interessante observar que o controle é estudado, do ponto de vista da ciência da Administração, como parte da própria atividade administrativa. Daí porque se dá o debate sobre a natureza jurídica da função exercida pelo Tribunal de Contas, pois a função de controle é descrita na Constituição como a propriedade de “julgar” as contas públicas e corresponde a um dever objetivo do Estado, decorrente do dever que cada agente público tem de prestar contas. Daí porque a confusão na doutrina e na jurisprudência.

Por manifestar, ao mesmo tempo, características estritamente administrativas e aspectos jurisdicionais, chegando a ser descrito na Constituição como um ato de “julgar” o comportamento do administrador, conforme vemos no art. 71, II da CF/88, tem-se que o texto constitucional não deixa claro qual é a natureza jurídica do controle externo, a saber, se tem ele caráter jurisdicional ou não.

Antes, porém, de abordar as diversas posições doutrinárias sobre o tema, se faz necessário estabelecer a premissa sobre o que seja jurisdição e, sem pretender adentrar nesse mérito, por fugir ao objetivo do nosso estudo, apenas registro o conceito elaborado pelo professor Dantas (2007, p. 85), que se revela o mais apropriado. Ensina o professor, *in verbis*: “A jurisdição vem a ser, pois, a realização autoritativa do direito, pela remoção, por meio a atuação estatal, provocada, das situações-obstáculos existentes, por intermédio de uma atividade plenamente vinculada.”

Conclui o professor que o referido conceito “envolve a noção de ação (atuação estatal provocada) e processo (atividade plenamente vinculada)” a evidenciar a existência dos três institutos fundamentais do Processo. Dado o conceito de jurisdição que mais adequado nos parece, passemos ao estudo da doutrina sobre a natureza jurídica da atividade do Tribunal de Contas.

- **Principais argumentos que defendem a natureza jurisdicional do controle externo**

De modo geral, podemos identificar duas correntes doutrinárias principais no que diz respeito à natureza jurídica da atividade do Tribunal de Contas: uma que defende que essa atividade tem natureza jurisdicional; e outra que defende que a natureza dessa atividade é administrativa. Dentro da segunda corrente de pensamento, identificam-se duas abordagens distintas, que serão comentadas cada qual ao seu tempo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jacoby (2005) faz referência a outras opiniões acerca da mesma discussão, como a que considera que as decisões do Tribunal de Contas têm natureza de laudo pericial. Contudo, essas duas opiniões têm tão pouca repercussão na doutrina, que padece de maiores considerações, como observou Monteiro (2008).

Os principais argumentos, que fundamentam a posição da primeira corrente doutrinária, acerca da natureza jurisdicional do Tribunal de Contas, são, em síntese:

1. Que a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer o termo “julgar” (art. 71, II da CF/88), conferiu a este órgão parcela de jurisdição, fazendo expressa referência à sua “jurisdição em todo território nacional”, no *caput* do seu art. 73;
2. Outros dispositivos da Constituição atribuem, ao Tribunal de Contas, as características funcionais dos órgãos jurisdicionais, a exemplo do §3º do art. 73 da CF/88, que concede, aos membros do Tribunal de Contas da União, as “mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos a que estão sujeitos os Ministros do Superior Tribunal de Justiça”;
3. A Constituição expressamente aplica, ao Tribunal de Contas da União, a independência funcional dos tribunais jurisdicionais, conforme dispõe o *caput* do art. 73 da F/88, quando se refere à aplicabilidade do seu art. 96 (competência privativa dos tribunais para dispor sobre sua própria organização);
4. O procedimento adotado no Tribunal de Contas, previsto na Lei nº. 8.443/92, reveste-se de regras e princípios próprios do devido processo legal, inclusive com a garantia do contraditório e da ampla defesa.

Defendeu esse entendimento, dentre outros autores, o ex-Ministro do Tribunal de Contas da União Luciano Brandão Alves de Souza (1989) que, ao comentar as mudanças inauguradas pela recém promulgada Constituição de 1988, sustentou, *in verbis*:

A prerrogativa de julgamento das contas está, pois, claramente definida no inciso II do art. 71. Deve prestá-las quem quer que “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos”, conforme preceitua o parágrafo único do art. 70.

O Tribunal de Contas é, em síntese, órgão público de controle externo, investido de poder jurisdicional, próprio e privativo, em todo o território nacional, sobre matéria do seu rol de atribuições, detidamente explicitadas.

De forma mais cautelosa, assim se pronunciou Seabra Fagundes (1992, p. 339) sobre o tema, *in verbis*:

Não obstante isso, o art. 71, §4º, lhe comete o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis

por bens ou dinheiros públicos, o que implica e investi-lo no *parcial exercício da função judicante*. Não bem pelo emprego da palavra *juízo*, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois, se a regularidade das contas pudesse dar lugar à nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo. Sob esse aspecto restrito (o criminal fica à Justiça da União), a Corte de Contas decide exclusivamente. Os *órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para examiná-lo*. (Grifo nosso).

Ainda o autor, desenvolvendo a sua doutrina, ao comentar a Constituição de 1946, após entrar em vigor a Emenda Constitucional nº. I de 1969, desta vez citado na obra de Jacoby (2005, p. 154), *in verbis*:

*Duas exceções restritas admite a Constituição ao monopólio do Poder Judiciário, no que concerne à matéria contenciosa administrativa. A primeira [...]. A segunda se refere ao julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis pela guarda ou aplicação de bens ou fundos públicos atribuídos ao Tribunal de Contas.*

[...]

O teor jurisdicional das decisões, nesses casos, se *depreende da própria substância delas; não no emprego da palavra juízo pelos textos do direito positivo*. Resulta do sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento seria mero e inútil formalismo, restando inexplicável a mobilização, para fazê-lo, de um órgão altamente qualificado pelos requisitos de investidura e garantias dos seus membros (Emenda nº. I, art. 72, §3º.). Sob esse aspecto restrito (o criminal fica ao exame do Poder Judiciário), as Cortes de Contas decidem conclusivamente. Cabe aqui a observação de Pontes de Miranda a propósito do texto constitucional de 1.946 (e a que se reporta comentando a Emenda nº. I de 1.969), de não haver como “interpretar que o Tribunal de Contas julgue (as contas) e outro juiz as rejulgue depois,” por quanto nessa duplicidade ter-se-ia um absurdo *bis in idem*. (Grifo nosso)

Vieira (1990) contribui com a tese de que a unicidade de jurisdição admite duas exceções, sendo a primeira a hipótese de juízo parlamentar, que pode resultar no *impeachment* do chefe do Poder Executivo, e o segundo, como afirma, *in verbis*:

se refere as decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa, em razão do julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores ou aplicação de bens ou fundos públicos (imputação de débito), seja pelo descumprimento de qualquer outro preceito, como, por exemplo, a aplicação de multa por atraso na atendimento de prazos legais para a realização de determinado ato.

Eduardo Carone Costa Júnior (apud JACOBY, 2005, p. 155) expõe um pensamento mais atualizado sobre a matéria, se revelando uma opinião mais

harmoniosa no contexto da nova ordem constitucional inaugurada com a atual Constituição de 1988, afirma, por sua vez, *in verbis*:

Quando se tratar de competência dos Tribunais de Contas ditada pelo art. 71, II, da Constituição da República, ou seja, de sua função jurisdicional, o Poder Judiciário não poderá rever sua decisão quanto ao mérito. A revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas somente se dará quando estiverem elas contaminadas pelo abuso de poder, em qualquer de suas espécies, excesso de poder ou manifesta ilegalidade. A decisão do Tribunal de Contas, portanto, somente deixará de prevalecer quando o procedimento violar a inafastável garantia do devido processo legal ou a decisão contiver manifesta ilegalidade.

Esse parece ter sido o entendimento adotado pela jurisprudência nacional, porquanto, ainda que não reconheça a função jurisdicional propriamente dita dos Tribunais de Contas, estabeleceu um comportamento de cautela quando se trata de reformar as decisões desses órgãos, como se depreende do seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

Embora a entidade seja de direito privado sujeita-se à fiscalização do Estado, pois recebe recursos de origem estatal, e seus dirigentes não de prestar contas dos valores recebidos; quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve prestar contas ao órgão competente para a fiscalização. Hipótese de competência do Tribunal de Contas da união para *julgar* a matéria em causa, teor do art. 71, inc. II, da Constituição, havendo apuração dos fatos em procedimentos de fiscalização, assegurada ao impetrante ampla defesa.

E mais,

Ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas pratica ato insubstituível de revisão na via judicial a não ser quanto ao seu aspecto formal ou terna de ilegalidade manifesta. (Destacamos). (BRASIL. STF - MS nº. 21.644-1. Rel. Min. Néri da Silveira. Brasília, 10 de setembro de 1993. DJU 8.11. 93, p. 6303-6305. (JACOBY, 2005, P. 156).

Na mesma linha de raciocínio, tem decidido o Superior Tribunal de Justiça, como observamos do recente julgado:

5. As contas do poder público e os contratos administrativos são examinados pelos Tribunais de Contas sob a ótica do acerto ou desacerto administrativo, por ser a Corte de Contas órgão integrante do Poder Legislativo, auxiliando-o no controle externo.

6. O controle externo não exige o Poder Judiciário de apreciar as contas e contratos sob a ótica da legalidade. (BRASIL. STJ - REsp nº.593.522 - SP. Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma. Unânime. Julgado no dia 27.11.2007).

- **Principais argumentos que defendem a natureza administrativa do controle externo**

No que diz respeito a segunda corrente, por sua vez, observamos como principais os seguintes argumentos, em síntese:

1. A jurisdição no Brasil é una, e foi atribuída pela Constituição de 1988 exclusivamente ao Poder Judiciário, que a exerce através de seus órgãos (tribunais), cuja apreciação não pode ser afastada de qualquer lesão ou ameaça a direito, conforme se depreende do art. 5, XXXV da CF/88;

2. O Tribunal de Contas constitui órgão único, e não se observa, em seu procedimento, o duplo grau de julgamento característico dos órgãos jurisdicionais;

3. O Tribunal de Contas, ao contrário dos órgãos jurisdicionais, não se caracteriza pelo princípio da inércia, pois a lei expressamente determina que instaure, por sua própria iniciativa, o procedimento próprio de sua atividade de controle quando os agentes públicos deixarem de prestar contas no tempo devido (art.8º. da Lei nº. 8.443/92)

4. Por fim, o Tribunal de Contas, muito embora suas decisões tenham eficácia de título executivo (art. 71, §3º da CF/88), não é capaz de promover-lhes a execução por si mesmo, sendo carente de coercibilidade própria da jurisdição.

A ideia geral construída pela segunda corrente é a de que, dentro da concepção tripartite do sistema republicano, ao Poder Legislativo cabe, além da função de impingir na lei a vontade do povo que representa uma segunda função, de fiscalizar, sempre em nome do povo, a atividade financeira do Estado, fiscalizando a administração pública. A esse respeito, ressalta Manuel Andreozzi (Apud MEIRELLES, 1993) que a fiscalização dos atos da administração pública, *in verbis*:

não é uma faculdade inferior ou adjacente à de editar leis; pelo contrário, é fundamental e necessária à própria elaboração das leis, a fim de que o Legislativo conheça como funcionam os outros órgãos, sobretudo o Executivo, em relação ao qual exerce amplo controle [...]. Não se pode dizer que estas funções essenciais, que são consequência da natureza mesma das Câmaras Legislativas, sejam faculdades incidentais e acessórias. A nosso juízo, são faculdades fundamentais, transcendentais de amplíssima projeção.

Para essa corrente de pensamento, a função de controle externo é típica do Poder Legislativo e a mera consideração sobre aspectos jurisdicionais de sua natureza só se justifica em razão dos vocábulos utilizados de forma inadequada pelo

legislador constituinte. Segundo explica José Cretella Júnior (1993), *in verbis*: “Terminologia ou nomenclatura dúbia, inadequada, para não dizer imprópria ou incorreta, eis o primeiro fator que influi sobre a posição dos que defendem a *natureza jurisdicional* do Tribunal de Contas.” (Destaque no original).

Ensina ainda Cretella Júnior (apud LAUBÉ, 1992, 318) que, na verdade, é um dos principais doutrinadores a sustentar essa corrente doutrinária, no que diz respeito à natureza da atividade do Tribunal de Contas, *in verbis*:

Nenhuma das tarefas ou atividades do Tribunal de Contas configura atividade jurisdicional, pois não se vê no desempenho dessa Corte de Contas, nem autor, nem réu, nem propositura para obter prestação jurisdicional, nem inércia inicial, nem existência de órgão integrante do Poder Judiciário, nem julgamento de crimes contra a administração.

Como visto, essa foi a posição adotada na jurisprudência de nossos tribunais superiores, segundo a qual é assegurada a apreciação do Poder Judiciário, quanto ao exercício do direito de defesa e do devido processo legal no âmbito do Tribunal de Contas, conforme ilustrada com muita propriedade a opinião de Melo (apud LAUBÉ, 1992, p.318):

Ora, em entendendo o agente público, cujas contas deixaram de ser aceitas pelo Tribunal de Contas, que com isso se acarretou lesão ao seu direito de defesa e de que a comprovação do fato arguido não é verdadeira, há de permitir-se ao Judiciário, sempre, o seu exame, sob pena de lesão desse direito individual deles, seja na arguição de ilícito cível ou criminal.

Ao debater o tema, uma das preocupações dos doutrinadores foi ressaltar a inexistência, no Brasil, de uma jurisdição administrativa, como ocorre em outros países, como a França, por exemplo. Sobre isso, assim observa José Castro Nunes (apud FARIAS, 1992, p. 331), *in verbis*:

Não é uma jurisdição administrativa, senão em certo sentido, sem confusão possível, entretanto, com as instâncias administrativas que funcionam como órgãos subordinados ao Poder Executivo. Por isso mesmo a Constituição o instituiu com o caráter de uma verdadeira *magistratura*, equiparando os seus membros, para o efeito das garantias da função, aos ministros do Supremo Tribunal.

Mas não basta isso para situá-lo no Poder Judiciário. Se o instituto está entre os poderes, é que a nenhum deles pertence propriamente, nem ao Judiciário, nem à administração como jurisdição subordinada, porque, já então, seria absurdo que pudesse fiscalizar-lhe os atos financeiros; nem mesmo ao Legislativo, com o qual mantém maiores afinidades



As Cortes de Contas não são delegações do Parlamento, são órgãos autônomos e independentes. *Mas existem em função da atribuição política dos Paramentos no exame das contas de cada exercício financeiro. É esse, na teoria do instituto, o traço fundamental.* Na sua função cotidiana, quer na fiscalização financeira, quer na tomada de contas dos responsáveis pelos dinheiros públicos, ele serve a esse objetivo que lhe explica a destinação, com órgãos auxiliar e preparador daquela função. [...].

Ora, sendo o Tribunal de Contas um órgão coordenado com o Parlamento no desempenho de função deste, é bem de ver que não pode ser tribunal judiciário, isto é, órgão do poder judiciário, por óbvias razões. (Destacamos).

A concepção defendida pelo Ministro Castro Nunes, segunda a qual a atividade administrativa do Tribunal de Contas seria função de caráter *político-administrativo*, que por isso mesmo assume certo aspecto jurisdicional e não se submete, quanto a esse elemento em particular, à apreciação do Poder Judiciário, é defendido, entre outros, pelo atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto (2005), *in verbis*:

Por outro aspecto, ajunte-se que *nenhum Tribunal de Contas é tribunal singelamente administrativo* (ao contrário do que se tem afirmado, amiudamente). 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 de sua função, como respeitadamente às suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam.

Conclui o autor:

Ora, como afirma o juriconsulto português *José Joaquim Gomes Canotilho*, “a Constituição é o estatuto jurídico do fenômeno político”. É claro que o fenômeno político, nesta formulação conceitual, está a se referir à política enquanto atividade de máxima abrangência coletiva, a que se reporta às relações dos órgãos de governo consigo mesmos e às relações travadas entre governantes e governados, que são as relações jurídicas primárias por excelência. E por que primárias por excelência, tais relações implicam o manejo de competências, atribuições, deveres e direitos que têm na Constituição Positiva a sua fonte primaz de normatização.

Esse *locus* jurídico-positivo de nascimento e movimentação dos Tribunais de Contas, a lhes conferir dimensão antes de tudo *política*. A natureza administrativa lhes advém num segundo momento lógico, já por efeito das leis infraconstitucionais; pois o certo é que a atividade administrativa está para a lei assim como a atividade governamental está para a Constituição. Daí a própria *Lex máxima*, pela cabeça de seu art. 18, categorizar como de natureza ambivalentemente política e administrativa as pessoas constitutivas das quatro ordens estatais federadas do Brasil. (Destques no original).

Essa posição doutrinária é perfeitamente coerente com a concepção histórica da função de controle externo da administração pública exercida pelos Tribunais de Contas, pois, como vimos, tal instituição já nasceu com caráter constitucional, antes mesmo, aliás, de entrar em vigor a Constituição Federal da República de 1891. (DEC. 966-A/1890 – Governo provisório de Marechal Deodoro da Fonseca).

Esse último posicionamento constitui uma *subdivisão da segunda corrente doutrinária*, ou seja, embora se refira à função do Tribunal de Contas como tendo uma natureza administrativa *qualificada* pelo elemento político, nega ao Tribunal de Contas caráter jurisdicional.

## CONCLUSÃO

A atividade de controle externo da Administração, como ressaltara Britto (2005) nos parece realmente impregnada de conteúdo político. Não nos parece tratar-se de atividade jurisdicional, pois lhe falta, principalmente, a coercibilidade de fazer executar as suas decisões, a que o professor Dantas (2007) se refere como “autoritatividade”, que é elemento da jurisdição, muito embora não se ignore que elas constituem título de eficácia executiva. (art. 71, §3º. Da CF/88).

Afastada, porém, a natureza jurisdicional da atividade do Tribunal de Contas, nos parece indiscutível a natureza política do controle externo, pelas razões já aduzidas. Vimos que a Ciência da Administração, inclusive, considera o Controle como parte da própria atividade administrativa, sendo dela um dos elementos clássicos. (CHAVES, 2007). Ademais, como argumenta Jacoby (2005, p. 47), ao comentar os tipos de controle existentes em nosso ordenamento jurídico, e em referência indireta aos termos utilizados na Constituição para conceituar a atividade de controle, *in verbis*: “o controle – tanto externo quanto interno – pode ser do tipo legalidade, legitimidade e economicidade.”

O primeiro tipo, como ele propõe, é uma atividade de apreciação de aspectos formais dos atos administrativos, trata-se de um julgamento quanto à legalidade que muito se assemelha à atividade jurisdicional; o segundo tipo se refere ao controle dos motivos determinantes do ato administrativo, considerando-se os resultados diretos e indiretos alcançados ou pretendidos e, por fim, o terceiro tipo de controle é o de economicidade, e se trata de um tipo de julgamento, que

visa aferir a relação de custo benefício das atividades e resultados obtidos pelos administradores na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, pelos aspectos de eficiência e eficácia e à luz de critérios ou parâmetros de desempenho. Posto que, nem tudo que é de custo reduzido atende bem a coletividade. (NAGEL apud JACOBY, 2005, p. 50).

O termo julgar, quando atribuído ao Tribunal de Contas no sentido de controle de legalidade e de legitimidade, assume o caráter inadequado que é criticado pela doutrina, por confundir-se, aparentemente, com a função jurisdicional, pois é esta que “diz o direito autoritativamente.” (DANTAS, 2007). Aliás, os controles de legalidade e legitimidade são exercidos também pelo Poder Judiciário, observado o equilíbrio entre os Poderes da República, e nesse caso não há dúvidas de que se constitui coisa julgada. Nesse sentido, o termo *julgar* só foi aplicado de forma adequada à atividade controladora do Tribunal de Contas no contexto da Constituição Federal de 1934, quando, por breves momentos, durante o Governo de Getúlio Vargas, o Tribunal de Contas esteve inserido dentre os órgãos do Poder Judiciário.

Entretanto, no que diz respeito à apreciação da economicidade dos gastos públicos, entendemos que se trata de uma atividade dotada, por assim dizer, de aspectos jurisdicionais, pois se trata de um tipo específico de julgamento, que constitui mérito da atividade administrativa-política de controle externo da administração pública, que é um espectro do Poder Legislativo, do qual o Tribunal de Contas faz parte, daí poder-se afirmar que ele tem natureza parajurisdicional. (DANTAS, 2005).

Quando essa mesma atividade decorre do controle interno, deriva da própria hierarquia estudada no Direito Administrativo, mas, quando é desempenhada por um órgão externo, que obedece a princípios tão próximos daqueles observados pelos órgãos jurisdicionais, inclusive quanto à imparcialidade, trata-se de atividade insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário. Essa é a nossa opinião sobre o tema, muito embora, como dito, não se pretenda exaurir o assunto, mas, ao contrário, deixar aqui a saudável provocação para estudos futuros.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Afonso Gomes. **O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- BRASIL. STJ - REsp nº.593.522 - SP. Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma. Unânime. Julgado no dia 27.11.2007. **Boletim do Superior Tribunal de Justiça**. Brasília: STJ. Nº. 11/2008.
- BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Fórum Administrativo – Direito Público**, ano 5, n. 47, Belo Horizonte: Fórum, p.4933-4939, jan. 2005.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional: Teoria da Constituição**. Coimbra: Medina, 1998.
- CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas (teoria e jurisprudência)**. Niterói: Impetus, 2007.
- COSTA, Luis Bernardo Dias. **O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo**. Curitiba, 2005. Tese de Mestrado. Disponível no Sistema Integrado de Bibliotecas - Pontifícia Universidade Católica do Paraná:  
[http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde\\_arquivos/1/TDE-2005-06-20T115628Z-151/Publico/LuizBdto.pdf](http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_arquivos/1/TDE-2005-06-20T115628Z-151/Publico/LuizBdto.pdf). Acessado dia 18 de julho de 2010.
- DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. **Teoria Geral do Processo (Jurisdição, Ação (Defesa), Processo)**. 2. ed. São Paulo: Método, 2007.
- FARIAS, Márcia Ferreira Cunha. Decisões dos Tribunais de Contas. Eficácia de Título Executivo. **Revista de Informação Legislativa**, ano 29, n. 113. Brasília: Senado Federal, p. 331-344, jan./mar. de 1992.
- GUERRA, Evandro Martins. **Os controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. **Tribunais de Contas do Brasil, jurisdição e competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- LAUBÉ, Vitor Rolf. Considerações acerca da conformação Constitucional do Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, ano 29, n. 113. Brasília: Senado Federal, p. 307-326, jan./mar. 1992.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo II. Coimbra: Petrony, 1996.
- MONTEIRO, Marília Soares de Avelar. A Natureza Jurídica dos Julgamentos proferidos pelos Tribunais de Contas no Brasil. **Revista Boletim de Direito Administrativo**, ano 24, n. 08, São Paulo: NDJ, p.934-949, ago. 2008.
- SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, ano 26, n. 102, p. 173-184, abr./jun. 1989.

VIEIRA, Raimundo de Menezes. Tribunal de Contas: o valor de suas decisões.  
**Revista de Informação Legislativa**, ano 27, n. 106. Brasília: Senado Federal, p. 99-108, abr./jun. 1990.