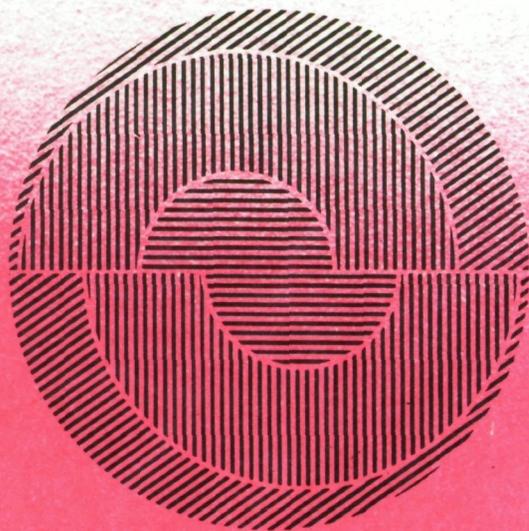


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1992

ANO 29 • NÚMERO 113

Considerações acerca da Conformação Constitucional do Tribunal de Contas

VITOR ROLF LAUBÉ

Procurador do Município de São Bernardo
do Campo. Ex-funcionário do Tribunal de
Contas do Município de São Paulo. Pós-
Graduado em Direito pela Pontifícia Uni-
versidade Católica de São Paulo

SUMÁRIO

1. Considerações introdutórias.
2. Função fiscalizadora.
3. Evolução do Tribunal de Contas no direito positivo brasileiro.
4. Atribuições constitucionais.
5. Organização e autonomia.
6. Natureza de seus atos.
7. Posicionamento diante dos poderes constituídos.
8. Natureza do Tribunal de Contas.
9. Conclusões. Bibliografia.

1. Considerações introdutórias

Excetuada a Carta Imperial de 1824, sempre mereceu o Tribunal de Contas expressa previsão nas diversas Constituições que àquela sobrevieram.

O referido fato, é certo, evidencia a importância emprestada a esse órgão pelos diversos legisladores constituintes, ou aqueles que lhes tenham feito as vezes, pois que nas várias Cartas Republicanas sempre preferiram vê-lo alçado ao nível constitucional. Daí, portanto, se ter como óbvia a inegável posição sobranceira ocupada pelo Tribunal de Contas, visto que exsurge como um órgão constitucional.

* O presente estudo, ora publicado em versão reduzida e adaptado à atual Constituição, foi originariamente apresentado, no primeiro semestre de 1988, como trabalho de conclusão de disciplina do curso de mestrado do Programa de Estudos Pós-graduados em Direito da PUC-SP.

Sabido é que, de acordo com a moderna concepção de Estado, é este, quando organizado juridicamente pelo poder constituinte através de uma Constituição, estruturado em três “poderes”: Legislativo, Executivo e Judiciário.

No entanto, necessário é ter presente que o “poder” é uno: impossível é a sua repartição. O “poder” é imanente ao Estado, é um seu atributo decorrente de sua soberania, o que torna inviável, o que impede a sua cisão.

Na realidade, o que se verifica é a repartição das funções do Estado. De conseguinte, quando se estiver a fazer referência a um dos poderes constituídos — Legislativo, Executivo ou Judiciário — pretende-se, sim, aludir a um dos órgãos a que o constituinte atribuiu parcela específica do plexo de funções inerentes ao Estado (legislação, administração e jurisdição).

A repartição das funções estatais, vale dizer, é teoria antiga, que foi primeiramente expressada por ARISTÓTELES, em seu *A Política*. Contudo, a formulação por ele propugnada limitava-se à identificação de três partes presentes em todo governo; deveras, coube a ARISTÓTELES a classificação das atividades do governo, pois os “poderes” por ele assinalados não eram independentes entre si. Trataram ainda do tema, entre outros, SÃO TOMÁS DE AQUINO, MARCILIO DE PÁDUA, CROMWELL e JOHN LOCKE¹. Mas a delineação final dos contornos da mencionada teoria coube a CHARLES-LOUIS DE SECONDAT, BARON DE LA BRÈDE MONTESQUIEU, em seu *De l'esprit des lois*.

Foi MONTESQUIEU quem efetivamente formulou a teoria da repartição das funções estatais em três órgãos distintos e independentes entre si, com cada um exercendo uma determinada atividade.

Não obstante a universalização dessa teoria, autores existiram que, divergindo quanto ao número de órgãos em que deveriam ser as funções estatais repartidas, chegaram a distribuí-las em até oito órgãos. Entre tais autores, conforme noticia ANHAIA MELLO², possível é citar SAINT-GIRONS, LUIGI PALMA, HELLO, ROMAGNOSI e BENJAMIN CONSTANT. Aliás, é a este último atribuída a inspiração do Poder Moderador da nossa Constituição Imperial de 1824.

Conforme preliminarmente ressaltado, o poder é uno, inexistindo a “repartição de poderes” tão proclamada por parte da doutrina. O que se faz é atribuir a determinados órgãos do Estado, através da Constituição, o exercício de parcelas das funções daquele poder: há sim uma tripartição das funções estatais em função legislativa, função executiva e função jurisdicional, atribuindo-se a primeira ao Legislativo, a segunda ao Executivo e a terceira ao Judiciário.

1 Cf. Anhaia Mello, *Da separação dos poderes à guarda da Constituição*, pp. 13 e 14.

2 Id. *ibid.*

No passado, de forma diversa, essas funções eram exercidas por uma única pessoa, já que o poder do Estado, como é sabido, se concentrava nas mãos do monarca. Decorre disso a conhecida assertiva "l'État c'est moi", que tão bem caracterizou o Absolutismo.

Atualmente, Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, enquanto órgãos que exercitam parcela do poder estatal, exercem cada um a sua função primordial, ou seja, legislar, administrar e julgar, respectivamente. Ditas funções, por se apresentarem preponderantes àqueles órgãos estatais, são classificadas pela doutrina como *funções típicas*. Porém, exerce cada poder constituído, além da função que lhe é típica, outras funções que, em princípio, são atribuídas aos demais "poderes". Essas funções, sempre exercitadas de forma secundária, são as denominadas *funções atípicas* e de grande importância para a manutenção da pretendida independência e harmonia entre os "poderes" buscada pelo constituinte. Obviamente que, se não admitidas por aquele legislador o exercício de tais funções atípicas, quedado estaria o princípio da independência entre os "poderes", já que, entre outras hipóteses, caberia ao Executivo a organização administrativa do Legislativo e do Judiciário, o que, sem margem de dúvidas, comprometeria irremediavelmente dito princípio. Daí restar indubitosa a necessidade de que, para garantir a citada independência, estejam muitíssimo bem delimitadas no Texto Maior as atribuições dos três órgãos estatais, notadamente aquelas que digam respeito às funções exercitadas atípica ou secundariamente.

Já se disse que ao Judiciário é atribuída prevalentemente a função jurisdicional, que ao Executivo, a função administrativa e que ao Legislativo, a função legislante. De se ver, mesmo que superficialmente, o significado de cada uma dessas atribuições.

A função jurisdicional, segundo assevera ARRUDA ALVIM, "é aquela realizada pelo Poder Judiciário, tendo em vista aplicar a lei a uma hipótese controversa mediante processo regular, produzindo, afinal, coisa julgada, com o que substitui, definitivamente, a atividade e vontade das partes"³.

Já a função administrativa, consoante lição de CELSO BASTOS, "vem de ser a praticada pelo Estado, como parte interessada de uma relação jurídica, de atos infralegais, destinados a atuar praticamente as finalidades descritas na lei"⁴.

Por fim, a função legislativa é aquela realizada pelo Poder Legislativo e consistente na edição de normas infraconstitucionais que se caracterizam por serem genéricas, abstratas e inovadoras da ordem jurídica.

³ "Curso de Direito Processual Civil", Revista dos Tribunais, vol. 1, p. 149, apud Celso Ribeiro Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, p. 179.

⁴ *Curso de Direito Constitucional*, p. 169.

2. Função fiscalizadora

No entanto, além da citada função legislativa, exerce ainda o Poder Legislativo outra atividade que também lhe é típica. Trata-se da *função fiscalizadora*.

Essa função, como bem aponta MICHEL TEMER⁵, decorre do princípio da representação popular. Ora, é no Legislativo que se destaca, inquestionavelmente, a referida representação, especialmente no respeitante à Câmara dos Deputados, que abriga os representantes do povo, ou seja, os deputados federais; já no Senado Federal, importa mencionar, têm assento os representantes dos Estados federados, os senadores. De qualquer modo, claro resta que, dentre os três poderes constituídos, é ao Legislativo que cabe o maior grau de representatividade, visto que formado por centenas de membros eleitos pelo povo, o que não se vislumbra no Executivo e tampouco no Judiciário.

Através da *função fiscalizadora*, outorga-se ao Poder Legislativo a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, inclusive da administração indireta (art. 49, X), bem como a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União (art. 70, *caput*).

A competência de fiscalização sobre os atos do Executivo e da administração indireta, vale fazer referência, demonstra-se genérica, ampla e irrestrita, de sorte a abrigar um sem-número de atos passíveis de controle pelo Legislativo, através das duas Casas de Leis que compõem o Congresso Nacional.

Esse controle da atividade administrativa, de cunho essencialmente político, frise-se, é exercido por meio de interpelações, resoluções, moções, inquéritos parlamentares, acusação política etc.⁶

Segundo MANUEL ANDREOZZI, cujo ensinamento ora importa trazer à lume, a fiscalização dos atos da Administração "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"⁷

5 *Elementos de Direito Constitucional*, p. 144.

6 Cf. M. Seabra Fagundes, *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, pp. 103 e 104; Carlos S. de Barros Júnior, "O controle financeiro da administração descentralizada", *Rev. TCMSP* 22:16, abril de 1978.

7 "Faculdades implícitas de investigación legislativa y privilegios parlamentares", Buenos Aires, 1948, p. 12, *apud* Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, pp. 599 e 600.

Evidente está o acerto da lição do doutrinador portenho, que, mesmo fazendo referência a um sistema jurídico alienígena, pode ser integralmente aplicada ao nosso ordenamento constitucional.

Entretanto, no que diz respeito com a função fiscalizadora atribuída ao Legislativo, a que mais interessa a este estudo é aquela atinente à *fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial*, da União, ou simplesmente, e nem por isso menos abrangente, à “fiscalização contábil, financeira e orçamentária”, como referenciada no pórtico da Seção IX do Capítulo I do Título IV da CF de 1988. Essa modalidade de fiscalização, importa assinalar, é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (cf. art. 70).

O controle contábil, financeiro e orçamentário, nos moldes como constitucionalizado, se verifica, então, por meio de dois sistemas: através do *controle interno*, que se desenvolve no bojo de cada um dos poderes constituídos, por seus próprios órgãos técnicos, e pelo *controle externo*, que é exercitado pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e estende-se a todo e qualquer órgão da União e da administração indireta, compreendendo basicamente a apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República, o “julgamento” das prestações de contas daqueles que lidem com dinheiros, bens e valores públicos, a apreciação da legalidade dos atos de admissão e aposentação de pessoal e a atividade de auditoria e inspeções financeiras e orçamentárias.

É de se ressaltar que a atividade fiscalizadora exercida pelos órgãos parlamentares é, por motivos óbvios, *política*, enquanto que aquela exercitada pela Corte de Contas, como auxiliar daqueles, é estritamente *técnica*.

É, pois, nesse contexto que se situa o Tribunal de Contas em nosso ordenamento. É órgão com assento constitucional, cuja função centra-se no auxílio estritamente técnico ao Congresso Nacional em sua competência fiscalizadora.

3. *Evolução do Tribunal de Contas no direito positivo brasileiro*

Como de início afirmado, o Tribunal de Contas não foi previsto em nossa Constituição de 1824. Porém, foi precisamente no período imperial que dele se cogitou pela vez primeira.

Já em 1826 era proposta a criação de um Tribunal de Contas pelos Senadores do Império JOSÉ INÁCIO BORGES e VISCONDE DE BARBACENA, no que foram seguidos pelo Deputado CASTRO E SILVA, que, em 1835, também pugnou pela criação de tal órgão. No ano de 1845, o então Ministro da Fazenda, MANOEL ALVES BRANCO, após vir defendendo a instituição de um Tribunal desde 1840, apresentou um projeto

que visava a criação de um Tribunal de Revisão de Contas. Também defenderam a instituição de uma Corte de Contas, entre outros, PIMENTA BUENO, SILVEIRA MARTINS, VISCONDE DE OURO PRETO e JOÃO ALFREDO⁸.

Mas foi após o advento da República, por iniciativa de RUI BARBOSA, e através do Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890, que o Tribunal de Contas restou criado.

Na exposição de motivos desse decreto, propunha RUI BARBOSA “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...”. Fácil é depreender-se, de acordo com as palavras de RUY, a importância por ele conferida a tal órgão de controle, cujas funções consistiam no exame, revisão e “julgamento” dos atos concernentes à receita e despesa da República.

No entanto, foi com a Constituição de 1891 que o Tribunal de Contas ganhou foro constitucional, institucionalizado que remanesceu pelo art. 89 daquele texto, para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legitimidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Na Constituição de 1934, passou ele a ser considerado como um dos órgãos de cooperação das atividades governamentais. Essa Carta Constitucional, em seu art. 99, atribuía ao Tribunal as funções de acompanhamento da execução orçamentária e de “julgamento” das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, e em seu art. 101, §§ 1.º e 2.º, adotava, conforme o caso, os sistemas de controle de contas belga ou francês⁹.

A Constituição de 1937, a exemplo do ocorrido na de 1891, tratava do órgão em pauta em um único artigo e de modo muito sucinto, sem sequer indicar a modalidade de controle de contas, quanto à oportunidade, acolhida (se do exame prévio absoluto, do exame prévio relativo ou do exame posterior, ou seja, e respectivamente, se do tipo italiano, belga ou francês). Em seu art. 114, além de dispor sobre a forma de nomeação e garantias dos membros do Tribunal, incumbia-lhe o acompanhamento da execução orçamentária, o “julgamento” das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União (aliás, desse “julgamento” de legalidade dos contratos, parece que, implicitamente, foi acolhido o exame posterior das despesas).

8 Cf. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 291; Themístocles Brandão Cavalcanti, “O Tribunal de Contas — órgão constitucional — funções próprias e funções delegadas”, *RDA* 109-2-3.

9 Acerca dos referidos modais de sistema de controle, vide o nosso “Sistemas constitucionais estrangeiros e órgãos de controle financeiro e orçamentário”, *RIL* 101:161-72.

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

Relativamente à Constituição de 1967, continuou o Tribunal inserido no capítulo referente ao Poder Legislativo, mais especificamente na seção pertinente à fiscalização financeira e orçamentária (Seção VII, arts. 71 a 73).

Contudo, essa Constituição teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, com esta, porém, pouco atingindo o Tribunal de Contas. Pois bem, nesse regime constitucional competia ao Tribunal, em rápida síntese, a emissão de parecer sobre as contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três poderes constituídos da União, o “julgamento” da regularidade das contas dos ordenadores de despesas, administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens ou valores públicos, bem assim da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões. Convém anotar ainda que, através da Lei n.º 6.223, de 14 de junho de 1975, foi estendida a competência fiscalizadora do Tribunal sobre as sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações. Quanto às autarquias, já eram estas submetidas à citada fiscalização, por força do art. 70, § 5.º, da Constituição de 1967, com redação imposta pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

Essa, por conseguinte, a conformação do Tribunal de Contas nos diversos regimes constitucionais que o atual precederam.

4. *Atribuições constitucionais*

A Constituição de 1988 outorga ao Tribunal de Contas da União, enquanto importante órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo da fiscalização financeira e orçamentária, as atribuições elencadas nos diversos incisos do seu art. 71.

Assim, compete ao Tribunal de Contas:

a) *emitir parecer prévio*, em sessenta dias do recebimento, acerca das contas que o Presidente da República prestar anualmente sobre o exercício financeiro encerrado (art. 71, I);

b) “julgar” as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores, inclusive das fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, II);

c) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão do pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, excetuadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, bem assim das concessões de aposentadorias, reformas ou pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessivo (art. 71, III);

d) proceder a inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, nas unidades administrativas de qualquer dos poderes constituídos, tanto da administração direta como indireta, assim como nas fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público federal (art. 71, IV).

e) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, direta ou indiretamente, nos termos do tratado constitutivo (art. 71, V);

f) fiscalizar a aplicação dos recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (art. 71, VI);

g) prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer uma de suas Câmaras ou Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e acerca dos resultados das inspeções e auditorias realizadas (art. 71, VII);

h) aplicar as sanções previstas em lei aos responsáveis em casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas (art. 71, VIII).

i) assinalar prazo, quando verificada ilegalidade, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX);

j) sustar a execução de ato impugnado, se não adotadas as providências determinadas visando suprir a ilegalidade ou irregularidade verificada, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado (art. 71, X).

l) representar, sobre irregularidades ou abusos, ao Poder competente (art. 71, XI);

m) encaminhar relatórios de suas atividades ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente (art. 71, § 4.º);

n) *apreciar denúncias* de irregularidades ou ilegalidades formuladas por cidadãos, partido político, associação ou sindicato (art. 71, § 2.º);

o) *efetuar os cálculos* das quotas referentes aos fundos de participação, nos termos do parágrafo único do art. 161.

Entretanto, não se pode olvidar que no caso de *contrato irregular ou ilegal*, a sustação de sua execução não se dará originariamente pela Corte de Contas, mas sim diretamente pelo Congresso Nacional, que, de pronto, solicitará ao Poder Executivo a adoção das medidas cabíveis, consoante o apregoado pelo art. 71, § 1.º. Todavia, se o Congresso ou o Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivarem as medidas acima referidas, caberá ao Tribunal *decidir a respeito, conforme o constante do art. 71, § 2.º*. Desse modo, quer parecer, ante a redação dos dispositivos citados, que ao Tribunal incumbirá, nessas hipóteses, sustar a execução do negócio jurídico caso não providenciada esta pelo Congresso, ou então, se não adotadas as medidas cabíveis pelo Executivo, declarar a sua nulidade, com a eventual imputação, nos termos do art. 71, § 3.º, do débito ou multa aos responsáveis, esta decisão, vale frisar, contendo eficácia de título executivo.

Da intrincada redação do art. 70 da Lei Maior, admissível é depreender-se que o controle externo, como também o sistema de controle interno, se verifica através da fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ato controlado, tendo em conta os aspectos de sua legalidade, legitimidade e economicidade.

Pois bem, cumpre aqui fazer algumas poucas considerações acerca das *formas e tipos* de fiscalização expressados no art. 70.

Quanto às *formas de fiscalização* — contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial —, de logo se denota, relativamente à ordem constitucional precedente, alguma ampliação. Assim se afirma porque, excetuada a fiscalização operacional, modalidade em que reside efetivamente a mencionada ampliação, quer parecer que as demais não necessitariam constar expressamente do dispositivo constitucional em apreço, porquanto já incluídas na vetusta rubrica “fiscalização financeira e orçamentária”.

É, todavia, no respeitante aos tipos possíveis de controle admitidos pela CF de 1988, que se verificou um alargamento excepcionalmente acentuado. Passou-se a permitir que tal fiscalização se faça observando, quanto ao ato controlado, os aspectos de sua legalidade, legitimidade e economicidade. Evidente é, pois, o alcance de tal controle.

5. *Organização e autonomia*

O Tribunal de Contas da União, ou simplesmente TCU, compõe-se de nove membros, que recebem a designação de ministros.

Os referidos ministros são nomeados, na forma do art. 73, pelo Presidente da República, após aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre

brasileiros natos, com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de idoneidade moral e reputação ilibada, com notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública, e mais de dez anos de exercício em função ou atividade profissional em uma das áreas de conhecimento acima mencionadas.

Para o bom desempenho de suas elevadas funções, lhes são conferidas as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vantagens e vencimentos dos ministros do Superior Tribunal de Justiça. Assim, gozam os ministros do Tribunal de Contas das garantias de vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial, de inamovibilidade, exceto por motivo de interesse público, e da irredutibilidade de vencimentos, sujeitando-se, todavia, aos impostos gerais, inclusive imposto sobre a renda. No entanto, lhes é vedado, sob pena de perda do cargo: exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outro cargo ou função, salvo de magistério; receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, participação ou custas em processos; dedicar-se a atividade político-partidária (CF., art. 95, parágrafo único).

Não obstante possuem os Ministros do TCU as prerrogativas e garantias citadas, goza ainda a instituição fiscalizadora que integram da faculdade constitucional de organizar os seus próprios quadros, conforme se infere do *caput* do art. 73 da Constituição vigente.

Há que se notar, portanto, a “*voluntas constitutionis*” no sentido de dotar a Corte de Contas com instrumentos propiciadores de sua total independência, garantindo, destarte, o pleno e eficaz cumprimento de sua alta-nreira função constitucional.

6. *Natureza de seus atos*

A doutrina, não só no atual sistema constitucional, como também nos antecedentes, não tem sido uníssona no que tange à natureza de alguns dos atos praticados pelo Tribunal de Contas. Parte dela entende que no âmbito daquela Corte, além de serem praticados atos administrativos, também o são os de natureza jurisdicional, enquanto que outra parcela entende que todos os seus atos são de natureza administrativa.

Entre aqueles que vislumbram funções jurisdicionais praticadas pelo Tribunal de Contas, encontram-se CASTRO NUNES, PONTES DE MIRANDA, CARLOS CASIMIRO COSTA, VIVALDI MOREIRA, ROBERTO ROSAS etc.¹⁰

10 Castro Nunes, “Do mandado de segurança”, 5ª ed., Forense, 1956, p. 291, *apud* José Cretella Júnior, *Natureza das decisões do Tribunal de Contas*, RDA 166:4; Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, 2ª ed., Max Limonad, 1953, v. 2, p. 338, *apud* José Cretella Júnior, *id. ibid.*; Carlos Casimiro Costa, “Funções jurisdicionais e administrativas dos Tribunais de Contas”, RDA 53:29; Vivaldi Moreira, “Competências dos Tribunais de Contas”, RT 362:48; Roberto Rosas, “Aspectos jurisdicionais da competência do Tribunal de Contas”, R. TCDF 1:107.

Por outro lado, entre aqueles que admitem tão apenas a Corte de Contas como detentora de funções administrativas, possível se faz citar, entre outros, OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, FUED MIGUEL TEMER, SEABRA FAGUNDES, JOSÉ AFONSO DA SILVA, JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, MICHEL TEMER e LÚCIA DO VALLE FIGUEIREDO¹¹.

Ora, preliminarmente há se lembrar que, no regime jurídico constitucional brasileiro, a *jurisdição é una*. Ela somente é acometida aos órgãos do Poder Judiciário discriminados no art. 92 da Constituição¹². Só aos órgãos do Judiciário, portanto, cabe o *juris dicere*. Como o Tribunal de Contas não é órgão do Poder Judiciário, não se encontrando arrolado no referido dispositivo constitucional, mas sim incluído em uma das seções do capítulo referente ao Poder Legislativo, já se pode descartar de plano que possua ele natureza jurisdicional.

Mas ocorre que, mesmo afastando o Tribunal de Contas do capítulo relativo aos órgãos integrantes do Poder Judiciário, o que, repita-se, já parece evidenciar a vontade do legislador constituinte em não lhe conferir funções jurisdicionais, acabou ele por se utilizar de vocábulos inadequados ao tratar, nos arts. 71 e 73, do Tribunal. Realmente, o próprio termo "Tribunal" e ainda a sua atribuição de "julgar" (arts. 71, II, e 72, § 2.º), entre outros, dão azo àquele tipo de interpretação. Daí, com acerto, dizer CRETELLA JÚNIOR: "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"¹³.

Entretanto, a designação "Tribunal" não é, por certo, suficiente para que se afirme que a Corte de Contas possua natureza ou funções jurisdicionais, uma vez que outros órgãos existem, recebendo igual nomeação, e nem por isso há quem ouse em atribuir-lhes tais características, como, por exemplo, nos casos dos Tribunais de Impostos e Taxas e do Tribunal de Justiça Desportiva.

11 Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, "Tribunais de Contas — natureza, alcance e efeitos de suas funções", *RDP* 73:185; Themístocles Brandão Cavalcanti, ob. cit., pp. 3-5; Fued Miguel Temer, "Natureza das funções do Tribunal de Contas", *R. IDP* 1:77-9; Seabra Fagundes, ob. cit., pp. 136-41; José Afonso da Silva, ob. cit., p. 269; José Cretella Júnior, ob. cit., pp. 1-16; Celso Antônio Bandeira de Mello, "Natureza e regime jurídico das autarquias", p. 431; Michel Temer, ob. cit., p. 148; Lúcia Valle Figueiredo, "Tribunais de Contas Municipais", *RDP* 62:110.

12 Segundo o art. 92 da CF, são órgãos do Poder Judiciário: o Supremo Tribunal Federal; o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; os Tribunais e Juízes do Trabalho; os Tribunais e Juízes Eleitorais; os Tribunais e Juízes Militares; os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

13 Ob. cit., p. 2.

É, mais precisamente, o vocábulo “julgar” que vem causando, já de longa data, aquele tipo de entendimento. A referida palavra é utilizada pelo constituinte, no inciso segundo do art. 71, ao atribuir à Corte de Contas o “julgamento” da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens ou valores públicos, bem como, no sistema constitucional anterior e até o advento da Emenda Constitucional n.º 7, de 13 de abril de 1977, o “julgamento” da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões (antiga redação do art. 73, § 8.º, da CF de 1967 com a redação imposta pela EC n.º 1/69).

Em nenhuma das hipóteses, todavia, está-se diante de uma função formal ou materialmente jurisdicional; em caso algum há a *res judicata*, o traço marcante e inconfundível do ato judicial, consistente no característico da imutabilidade do decidido.

Tanto é verdade que o julgamento realizado pelo Tribunal de Contas não faz coisa julgada que, em caso de haver lesão a direito individual do ordenador da despesa ou do responsável por dinheiros, bens ou valores públicos, poderá a questão ser submetida ao Judiciário, com supedâneo no princípio constitucional de que nenhuma lesão ao direito individual poderá ser excluída da apreciação deste poder. Nesse sentido é a lição de OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO¹⁴: “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 argüido não é verdadeira, há de permitir-se ao Judiciário, sempre, o seu exame, sob pena de lesão desse direito individual deles, seja na argüição de ilícito cível ou criminal”.

O mencionado “julgamento”, pois, nada mais é do que emissão de juízo positivo ou negativo acerca da adequação de algum ato administrativo praticado.

Impossível é atribuir ao “julgamento das contas” realizado pelo Tribunal a força de sentença. Na verdade, quanto às referidas contas, o órgão fiscalizador “apura da veracidade delas para dar quitação ao interessado, em tendo-as como bem prestadas, ou promover a condenação criminal ou civil do responsável verificando o alcance. Apura fatos. Ora, apurar fatos não é julgar”¹⁵.

O aludido “julgamento”, vale dizer, pode, quando muito, ser considerado como “competência final na ordem administrativa”¹⁶ sobre as contas dos ordenadores de despesas e outros responsáveis, porquanto, relativamente ao aspecto da legalidade, pode ser, eventualmente, objeto de apreciação pelos órgãos judiciais.

14 Ob. cit., p. 191.

15 Id. *ibid.*, p. 189.

16 Id. *ibid.*, p. 186.

Sobre o assunto, pontificou FUED MIGUEL TEMER, que “o Tribunal de Contas não pratica atos jurisdicionais, destinados a *dirimir* as controvérsias oriundas da aplicação da norma abstrata aos casos ocorrentes, nem geram eles a coisa julgada”¹⁷.

Na mesma linha, já ressaltara também CRETELLA JÚNIOR: “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”¹⁸. Aliás, afirma o publicista que “somente quem confunde *administração* com *jurisdição* e *função administrativa* com *função jurisdicional* poderá sustentar que as decisões dos Tribunais de Contas do Brasil são de *natureza judicante*. Na realidade, nenhuma das muitas e relevantes atribuições da Corte de Contas entre nós é de *natureza jurisdicional*. A Corte de Contas não julga, não tem funções judicantes, não é órgão integrante do Poder Judiciário, pois todas suas funções, sem exceção, são de *natureza administrativa*”¹⁹.

A vista do exposto, afastada fica toda e qualquer concepção tendente a atribuir função jurisdicional ao Tribunal de Contas. Aquele ato que, equivocada e erroneamente, resolveram os constituintes designar por “julgamento”, nada mais é do que um ato de natureza administrativa, falecendo-lhes os caracteres inerentes ao ato judicial.

Aliás, o fato do “julgamento” realizado pela Corte de Contas constituir-se em ato administrativo, em nada deixa de dignificar as relevantes funções controladoras exercitadas, uma vez que dentre as funções estatais inexistente falar em maior ou menor importância; os atos de legislar, julgar e administrar são igualmente importantes.

7. Posicionamento diante dos poderes constituídos

Considerando-se o já expendido, é de se indagar: A qual dos poderes constituídos pertence o Tribunal de Contas? É ele órgão do Poder Judiciário, ou do Executivo, ou, então, do Legislativo? Ou, por outra, seria instituição constitucional independente, não inserida em nenhum dos poderes constituídos?

Há, efetivamente, uma certa diversidade de entendimentos no que pertine à posição institucional ocupada pelo Tribunal de Contas.

RUI BARBOSA, na exposição de motivos do já citado Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890, dizia ser o Tribunal “corpo da

17 Ob. cit., p. 78.

18 Ob. cit., p. 13.

19 Ob. cit., p. 1.

magistratura intermediária à Administração e à Legislação (...), colocado em posição autônoma”, funcionando como “um mediador independente, auxiliar de um e outro”. Em outra oportunidade, asseverou que: “Tribunal é, mas Tribunal *sui generis*”²⁰.

Na mesma esteira classificava-o CASTRO NUNES: 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”²¹.

Realmente, considerando-se as lições desses dois antigos mestres, há que se vislumbrar efetivamente uma posição singular ocupada pela Corte de Contas: uma posição *sui generis*.

Sobreleva apontar, por oportuno, a existência de quem defenda ser o Tribunal de Contas um “poder”, ou seja, um órgão que escapa à tripartição formulada por MONTESQUIEU.

Dentre os que adotam este pensamento, possível é citar MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, que assim se pronunciou a respeito: “No meu entender, mesmo nos limites da fiscalização financeira e orçamentária, é um *poder* não enquadrado na clássica tripartição constitucional”²².

Com a devida vênia daqueles que perfilham esse entendimento, não pode, em face do contido em nosso sistema constitucional, ser o Tribunal de Contas alçado à condição de “poder”.

É a própria Constituição que obstaculariza tal pretensão, uma vez que expressamente prevê que os “Poderes” da União são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (art. 2.º). Ora, se a Lei Maior dispõe desse modo (tal qual as suas antecessoras), afigura-se impropriedade atribuir ao Tribunal de Contas a condição, ou mesmo o *status*, de “poder”. Os poderes constituídos são três e apenas três, conforme a manifesta vontade do legislador constituinte.

Se “poder” não é, indaga-se então se está o Tribunal de Contas alojado em um dos poderes constituídos?

Consoante o já referido, impossível é cogitá-lo como órgão integrante do Poder Judiciário. É a própria Constituição que tal impede, visto que não o enumera entre os órgãos componentes desse “poder”.

Por outro lado, insensato seria situá-lo no Poder Executivo. Isso porque é nesse “poder” que se concentram os atos controlados pela Corte de

20 *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, coligidos e ordenados por Homero Pires, vol. VI, p. 425, *apud* M. Seabra Fagundes, “Posição institucional dos Tribunais de Contas”, *R. TCU* 12:136.

21 *Teoria e prática do Poder Judiciário*, 1943, p. 25, *apud* M. Seabra Fagundes, *ob. cit.*, nota anterior, p. 4.

22 “Tribunal de Contas, órgão ou poder”, *R. TCERJ* 13:95.

Contas, é dizer, o Poder Executivo, por seus órgãos administrativos, é o produtor maior dos atos sujeitos ao controle financeiro e orçamentário do Tribunal, notadamente quando executa o orçamento. Ora, se é principalmente para a atividade exercida pelo Executivo que se volve com maior intensidade a tutela do Tribunal, inconcebível seria situá-lo no âmbito do referido “poder”.

Se se tem assente que o Tribunal de Contas não está contido no Poder Judiciário e tampouco no Poder Executivo, não se tem o mesmo em relação ao Poder Legislativo, uma vez que muitos existem que defendem pertencer ele a esse “poder”.

É de se crer que quem assim pense o faça movido por dois motivos: pela inserção da seção que trata do Tribunal de Contas no capítulo da Constituição referente ao Poder Legislativo, assim como pelo fato do controle externo do Congresso Nacional ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71, *caput*, da CF).

Quer parecer que, apesar da Corte de Contas estar contida no capítulo da Carta Magna que trata do Legislativo, tal fato não é suficiente para se poder afirmar que o citado órgão esteja inserido na estrutura desse “poder”. Aliás, o próprio Texto Constitucional, pode-se dizer, faz quedar essa idéia, pois aponta como únicos órgãos legislativos a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, que juntos compõem o Congresso Nacional (art. 44).

Já a mencionada inclusão naquele capítulo deve-se, com certeza, exclusivamente ao fato de que a função fiscalizadora de controle externo é atribuída ao Poder Legislativo, consoante já se tratou no início desse trabalho. Se a referida função compete precipuamente ao Legislativo e considerando-se a expressa previsão constitucional de que nesse mister contará tal “poder” com o auxílio do Tribunal de Contas da União, nada mais razoável que esteja este tratado no dito capítulo.

No entanto, a condição de órgão auxiliar do Poder Legislativo naquele controle não é bastante para determinar que o Tribunal faça parte daquele “poder”.

O Tribunal de Contas não se submete à vontade hierárquica do Legislativo. Inexiste qualquer vínculo de tutela ou de subordinação deste sobre aquele.

Ora, se ausentes tais traços — subordinação ou tutela — impossível é vislumbrar a Corte de Contas como órgão integrante do Poder Legislativo.

Porém nada obsta que, mesmo não sendo o Tribunal órgão do Legislativo, deste seja auxiliar na imprescindível função controladora.

Persiste, então, aquela Corte como exercente de uma atuação colaboradora junto ao Congresso Nacional, o que, importa repetir, realiza sem nenhum vínculo de subordinação.

Se o Tribunal de Contas não é um “poder”, nem tampouco integra nenhum dos três poderes constituídos, razão assiste a RUI BARBOSA, que, ao instituí-lo, proclamava-o *sui generis*. Deveras, peculiar é o posicionamento desse órgão controlador.

Ademais, convém dizer, goza o Tribunal de Contas de independência e autonomia incomparáveis, visto que, além das garantias conferidas aos seus membros (ministros), permite a Magna Lei que se auto-organize; mais ainda, o próprio assento constitucional, como já visto, acaba por se traduzir em singular garantia. É de se notar, portanto, que o constituinte procurou municiar o Tribunal de forma que atuasse com plena independência em seu mister fiscalizador, o qual, uma vez mais vale lembrar, se estende sobre os três “poderes”.

Impende mencionar que, no mesmo sentido da manifestação há pouco externada, são as palavras dos respeitadíssimos administrativistas CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO e HELY LOPES MEIRELLES.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO já afirmou categoricamente que o Texto Constitucional pretérito “previu um órgão — o Tribunal de Contas — que não está estruturalmente, organicamente, albergado dentro destes três aparelhos em que se divide o exercício do Poder”. E mais: “Não há negar que a Carta Brasileira teve o manifesto intento de atribuir ao Tribunal de Contas formidável autonomia, revelando nisto o propósito de lhe conferir posição sobranceira, independente, ativa, que o capacitasse ao cumprimento de seus encargos”²³.

HELY LOPES MEIRELLES²⁴, no mesmo passo, partilhava de semelhante entendimento, posto que tinha no Tribunal um órgão independente, não subordinado a nenhum dos “poderes”.

Considerando-se que o Tribunal de Contas não é efetivamente um “poder” e, muito menos, encontra-se inserido na estrutura orgânica de qualquer dos poderes constituídos, há que se concluir ser o mesmo um órgão constitucional detentor de uma peculiar situação na organização estatal formulada pela Constituição da República, visto que refoge, pois, à clássica tripartição das funções estatais.

Aliás, já sob a égide do atual Texto Maior, e no mesmo sentido, é o pensamento de ODETE MEDAUAR²⁵, que, em recente trabalho, asseve-

23 “Funções do Tribunal de Contas”, RDP 72:136.

24 “Auditoria do Tribunal de Contas em departamento de Câmara Municipal”, RT 532:39.

25 “O controle da administração pública pelo Tribunal de Contas”, RIL 108:124.

rou configurar o Tribunal de Contas "instituição estatal independente", que se encontra desvinculada da estrutura de qualquer dos três Poderes.

8. *Natureza do Tribunal de Contas*

Em cotejo com o até aqui tratado, com especial atenção ao tópico que a este antecedeu, fácil fica perseguir e encontrar a natureza jurídica da Corte de Contas, a sua essência jurídica.

Importa retomar, portanto, os principais pontos da intimidade estrutural e funcional daquela Corte.

Trata-se, inafastavelmente, de instituição com assento constitucional que recebe suas elevadas atribuições diretamente da Carta Constitucional.

É, também, órgão de auxílio do Poder Legislativo em sua função fiscalizadora de controle externo, consoante o constitucionalmente expressado. Desse fato, convém assinalar, decorre sua fundamental importância no clássico sistema de "freios e contrapesos", uma vez que, sob aquela condição, assiste, em alto nível técnico, o controle procedido pelo Legislativo.

Não obstante a sua função de auxílio ao Poder Legislativo, a este não pertence; com certeza, consoante o já apontado, também não se encontra inserido nas estruturas orgânicas dos Poderes Executivo e Judiciário.

No desempenho das atribuições a ele diretamente conferidas pela Constituição, entre outras, fiscaliza os três "poderes" estatais: o Executivo, o Judiciário e o Legislativo.

Para que lhe fossem asseguradas plenas condições para o exercício fiel e independente do controle financeiro e orçamentário, atribuiu-lhe o legislador constituinte importantíssimas garantias: inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos aos seus membros, bem assim auto-organização, além do próprio assento constitucional ao órgão.

À vista de todas essas características, impossível é negar-lhe posição de relevo em nosso sistema jurídico constitucional.

Assim sendo, é de se ter o Tribunal de Contas como um órgão constitucional independente, cuja competência é diretamente outorgada pela Carta Magna, e que, em sua missão estritamente técnica de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da fiscalização financeira e orçamentária, não se submete a nenhum dos três "poderes" constituídos.

Em suma: possui aquela Corte a natureza jurídica de *órgão constitucional independente*, refugindo à clássica divisão formulada por MONTESQUIEU.

É esta, pois, a conclusão a que se chega após a análise efetuada.

9. Conclusões

a) na clássica teoria de MONTESQUIEU da tripartição das funções estatais tem-se como assente que ao Legislativo cumpre legislar, ao Executivo administrar e ao Judiciário julgar. No entanto, cabe também precipuamente ao Legislativo, enquanto órgão estatal de maior representatividade do povo, a função fiscalizadora;

b) ao Legislativo, no exercício dessa competência fiscalizadora, cumpre fiscalizar todos os atos que emanam do Executivo, inclusive da administração indireta, bem assim efetivar o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União;

c) a fiscalização financeira e orçamentária desenvolve-se de dois modos: 1.º) através do controle externo, que é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas; 2.º) por meio do controle interno, que se desenvolve no bojo de cada um dos poderes constituídos, por seus próprios órgãos técnicos;

d) o controle externo compreende basicamente a apreciação das contas do Chefe do Executivo, as atividades de auditorias e inspeções financeiras e orçamentárias, o “julgamento” das contas dos responsáveis por bens e valores públicos, assim como a apreciação da legalidade dos atos de admissão e aposentadoria de pessoal;

e) conquanto a atuação do Congresso Nacional na fiscalização seja política, a do Tribunal de Contas é de cunho estritamente técnico;

f) o Tribunal de Contas, à exceção da Carta Imperial, sempre possuiu assento constitucional, do que se evidencia sua relevância no sistema constitucional brasileiro;

g) aos membros do Tribunal, que recebem a categorização de Ministros, são outorgadas as mesmas garantias atribuídas aos integrantes da magistratura. Ademais, possibilitou o constituinte que a Corte se auto-organizasse. Tem-se, destarte, a necessária independência para o pleno e eficaz cumprimento do mister fiscalizatório;

h) todos os atos e “julgamentos” realizados pelo Tribunal possuem natureza administrativa. Não há como querer se lhe atribuir natureza ou função jurisdicional com amparo em designações errôneas e equivocadas utilizadas pelo legislador constituinte;

i) além do mais, impropriedade é a afirmação relativa às notas jurisdicionais, visto que, organicamente, o Tribunal de Contas não se encontra entre os órgãos constitucionalmente arrolados como judiciais; por outra, a apreciação sobre as contas do responsável por bens ou valores públicos não faz *res judicata*, características do ato jurisdicional. Todos os seus atos, pois, podem eventualmente ser submetidos ao Judiciário, uma vez que a este

último não escapam à apreciação os atos lesivos aos direitos individuais. De modo geral, também, sofre a revisão judicial quando seus atos forem afetados de vícios e ilegalidades;

j) o referido "julgamento" realizado pelo Tribunal de Contas é um juízo positivo ou negativo acerca da adequação dos atos administrativos praticados; é, como bem lançado por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, uma "competência final na ordem administrativa";

l) impossível é também, em face do Texto Constitucional, atribuir à Corte de Contas a condição de "poder";

m) também não procede integrá-lo na estrutura orgânica de qualquer um dos poderes constituídos: não pertence nem ao Judiciário, nem ao Legislativo e nem tampouco ao Executivo;

n) a condição de auxiliar do Legislativo não é suficiente para integrar o Tribunal neste Poder, já que inexistente é qualquer submissão hierárquica ou tutelar. Muito pelo contrário, o Legislativo, como os demais poderes constituídos, é que se submete ao controle fiscalizador exercido pelo Tribunal de Contas. Além do mais, o art. 44 da CF, ao ditar que são órgãos do Legislativo apenas o Senado e a Câmara dos Deputados, acaba por excluí-lo da estrutura deste "poder";

o) como não é "poder" e tampouco está subordinado a qualquer um dos três poderes constituídos, resta ao Tribunal a condição de órgão constitucional independente;

p) sua independência é inegável, pois, como já referido, aos seus membros são conferidas as mesmas garantias outorgadas aos magistrados, bem como lhe é assegurada a auto-organização. A esses dois atributos é ainda de se acrescer o próprio assento constitucional, fato de suma relevância e importantes repercussões;

q) é de se entender o Tribunal de Contas como um órgão constitucional independente, cuja competência é diretamente outorgada pela Carta Magna, e que, em sua missão estritamente técnica de auxiliar o Legislativo no controle externo da fiscalização financeira e orçamentária, não se submete a nenhum dos poderes constituídos;

r) sua natureza jurídica é, pois, de órgão constitucional independente.

Bibliografia

ANHAYA MELLO, José Luiz de. *Da separação de poderes à guarda da Constituição*. São Paulo, s. ed., 1968.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. "Funções do Tribunal de Contas", *RDP* 72:133-50, out./dez. 1984.

- _____. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1968.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. "Tribunais de Contas — natureza, alcance e efeitos de suas funções", *RDP* 73:181-92, jan./mar. 1985.
- BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. "A fiscalização ou controle da administração pública. O controle financeiro da administração descentralizada", *R. TCMSP* 22:14-20, abril de 1978.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo, Saraiva, 1982.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. "O Tribunal de Contas — órgão constitucional — funções próprias e funções delegadas", *RD* 109:1-10, jul./set. 1972.
- CRETELLA JÚNIOR, José. "Natureza das decisões do Tribunal de Contas", *RD* 166:1-16, out./dez. 1986.
- COSTA, Carlos Casimiro. "Funções jurisdicionais e administrativas dos Tribunais de Contas", *RD* 53:29-55, jul./set. 1958.
- FIGUEIREDO, Lúcia do Valle. "Tribunais de Contas Municipais", *RDP* 62:101-10, abr./jun. 1982.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. "Tribunal de Contas, órgão ou poder", *R. TCERJ* 13:95-102, julho de 1982.
- LAUBÉ, Vitor Roif. "Sistemas constitucionais estrangeiros e órgãos de controle financeiro e orçamentário", *RIL* 101:161-72, jan./mar. 1989.
- MEDAUAR, Odete. "Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas", *RIL* 108:101-26, out./dez. 1990.
- MEIRELLES, Hely Lopes. "Auditoria do Tribunal de Contas em departamento de despesa de Câmara Municipal", *RT* 532:35-46, fevereiro de 1980.
- _____. *Direito Administrativo Brasileiro*. 11ª ed. atualizada. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985.
- MOREIRA, Vivaldi. "Competências dos Tribunais de Contas", *RT* 362:48-60, dezembro de 1965.
- ROSAS, Roberto. "Aspectos jurisdicionais da competência do Tribunal de Contas", *R. TCDF* 1:105-13, 1975.
- SEABRA FAGUNDES, Miguel. "Posição institucional e competência dos Tribunais de Contas", *R. TCU* 12:3-9, dezembro de 1975.
- _____. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 5ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1979.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1976. V. 1.
- TEMER, Fued Miguel. "Natureza das funções do Tribunal de Contas", *R. IDP* 1:75-80, out./dez. 1966.
- TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 3ª ed., 2ª tir. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1986.