

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS PENAIS

**O Processo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul na  
perspectiva dos Sistemas Processuais Penais**

**Alexandre Tavares Duarte**

**Porto Alegre**

**2023**

ALEXANDRE TAVARES DUARTE

**O Processo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul na  
perspectiva dos Sistemas Processuais Penais**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Fonseca Andrade.

Porto Alegre

2023

ALEXANDRE TAVARES DUARTE

## **O Processo do Tribunal de Contas na perspectiva dos Sistemas Processuais Penais**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Fonseca Andrade.

Aprovado em      de outubro de 2023

### BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Mauro Fonseca Andrade (Orientador)

---

Prof. Dr. Odone Sanguiné

---

Prof. Dr. Danilo Knijinik

A minha filha, Helen. E a meu Ir-  
mão, Ilson (*in memoriam*).

## RESUMO

O presente trabalho pretende verificar a classificação do processo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul diante dos sistemas processuais penais. Para tanto, buscou-se conhecer a história constitucional das Cortes de Contas na era republicana, assim como a atual forma de processualização de suas competências. A partir do estudo doutrinário a respeito dos sistemas acusatório, inquisitivo e misto, adotaram-se os paradigmas de Mauro Fonseca Andrade enquanto critério de pesquisa. Como principal conclusão deste estudo, pode-se afirmar que os processos em espécie do Tribunal de Contas do Rio Grande podem se assemelhar a processos com estrutura acusatória ou mista.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas; processo; sistemas processuais penais; sistema acusatório; sistema misto; sistema Inquisitivo.

## **ABSTRACT**

The present work aims to verify the classification of the process of the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul in relation to the criminal procedural systems. For that, we sought to know the constitutional history of the Courts of Accounts in the republican era, as well as the current form of processualization of their competences. Based on the doctrinal study of the accusatory, inquisitive and mixed systems, Mauro Fonseca Andrade's paradigms were adopted as a research criterion. As the main conclusion of this study, it can be stated that the processes in kind of the Court of Auditors of Rio Grande can resemble processes with accusatory or mixed structure.

**Keywords:** Court of Auditors; process; criminal procedural systems; accusatory system; mixed system; Inquisitive system.

## Sumário

Introdução .....	8
<b>CAPÍTULO 1 – Controle Externo no Período Republicano .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Noções Preliminares .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Evolução Constitucional dos Tribunais de Contas do Brasil .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 2 – As Cortes de Contas na Constituição Cidadã.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 Organização e Competências.....</b>	<b>21</b>
<b>2.2 O Tribunal de Contas na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul .....</b>	<b>30</b>
<b>CAPÍTULO 3 – O Processo no Âmbito do Controle Externo.....</b>	<b>32</b>
<b>3.1 O Bem Jurídico Tutelado no Processo da Corte de Contas .....</b>	<b>32</b>
<b>3.2 A Natureza Jurídica do Tribunal de Contas.....</b>	<b>34</b>
<b>3.3 Processo Administrativo ou de Contas/Controle Externo? .....</b>	<b>38</b>
<b>3.4 Natureza Jurídica das Decisões das Cortes de Contas.....</b>	<b>42</b>
<b>CAPÍTULO 4 – Os Sistemas Processuais Penais versus o Processo dos Tribunais de Contas .....</b>	<b>45</b>
<b>4.1 Os Sistemas Processuais Penais na Doutrina.....</b>	<b>45</b>
<b>4.2 Processo Acusatório, Inquisitivo ou Misto? .....</b>	<b>55</b>
Considerações Finais .....	64
Referências .....	67

## Introdução

Atualmente, a República Federativa do Brasil conta com 33 Tribunais de Contas em todos os níveis federativos: União (Tribunal de Contas da União), Estados (26 Tribunais), Distrito Federal, Municípios do Estado (Bahia, Goiás e Pará) e Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

A despeito de toda essa abrangência nacional, pouco se conhece a respeito das atribuições constitucionalmente conferidas às Cortes de Contas, notadamente quanto a sua forma de processualização. Para se ter uma ideia, de acordo com a pesquisa referida pelo professor Ismar Viana (2019, p. 39), “apenas dezessete por cento dos entrevistados afirmaram saber da existência e sobre o que fazem os Tribunais de Contas (...)”.

O desconhecimento, contudo, não se limita à população em geral. No meio acadêmico, existem poucos trabalhos científicos circunscritos ao tema Tribunais de Contas, a juridicidade de suas competências e as respectivas formas de processamento, quando em comparação a outras instituições da República. Isso demonstra que o desenvolvimento científico sob o prisma da Ciência do Direito ainda possui um largo caminho a trilhar.

Nesse sentido, o presente trabalho vem lançar alguma luz a respeito da processualização das competências das Cortes de Contas, especificamente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de estudo comparativo com os sistemas processuais penais. Como se sabe, em que pese os Tribunais de Contas serem pensados e organizados à semelhança dos tribunais judiciários, sua estrutura orgânica apresenta especificidades bastante distintas destes. Diferentemente do poder judiciário, toda a fase investigatória, a qual na Corte de Contas pode ser relacionada às auditorias, instruções, análises, inspeções, fiscalizações, etc., é realizada pelo mesmo órgão que julgará a respeito, com sua própria estrutura de pessoal e dirigido por um de seus julgadores. O estudo sobre os processos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, assim, será realizado para que se possa avaliar a sua semelhança ao sistema processual penal acusatório, inquisitivo ou misto, realizada as devidas adaptações, de forma a permitir a comparação realizada.

Para que atinjamos nosso objetivo principal, desenvolveremos alguns assuntos que entendemos como premissas necessárias ao leitor. O Capítulo 1 do presente trabalho abordará o tema controle externo e a evolução constitucional do Tribunal de Contas. O capítulo seguinte explicará a organização e as competências na Constituição de 1988, assim como na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. No Capítulo 3, serão examina-

dos alguns aspectos relacionados aos processos das Cortes de Contas, como a sua natureza, assim como a natureza de suas decisões. Já no Capítulo 4, por fim, serão estudados os sistemas processuais penais, com o objetivo de estabelecimento de critérios a serem considerados para fins de comparação, assim como serão analisados o enquadramento dos processos do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul a esses critérios.

## CAPÍTULO 1 – Controle Externo no Período Republicano

### 1.1 Noções Preliminares

Muito se tem discutido a respeito da etimologia do termo *controle*. De acordo com Jacoby (2012, *apud* Viana, 2019, p. 9), a expressão tem sua origem no latim fiscal medieval. Da aglutinação entre os termos *contra* e *rotulum*, surge no idioma francês a expressão *contrerole*, a qual significa a relação de contribuintes a ser verificada pelos exatores fiscais.

A seu turno, o vocábulo *externo*, adjetivo do termo controle, indica que o agente controlador não compõe a estrutura orgânica do controlado. O que o diferencia, logicamente, de controle interno. Sobre este termo, não há maiores controvérsias.

Em prosseguimento as investigações sobre as acepções do termo controle, a professora Odete Medauar (2020, p. 22) realizou estudo aprofundado a partir da doutrina francesa e italiana. Identificou seis significados possíveis: 1º - dominação, enquanto subordinação; 2º - direção, ideia relacionada à gestão; 3º - limitação, em sentido de regulamentação ou proibição; 4º - fiscalização, enquanto supervisão, acompanhamento, censura; 5º - verificação, em sentido de exame e constatação e 6º - registro, em termos de identificação e autenticação.

Contudo, concluiu a referida doutrinadora não ser possível enquadrar definitivamente o controle exercido sobre a Administração Pública em quaisquer de suas acepções anteriores, tendo em vista as diversas formas de controle que são admitidas pelo ordenamento jurídico pátrio. Razão pela qual, admite a existência de um gênero controle, composto por diversas espécies. Deve-se, assim, compreender o tema como um *sistema de controles*, composto por estruturas estatais específicas as quais o ordenamento atribui a verificação de correspondência entre a atividade realizada pela Administração e as respectivas normas disciplinadoras. As referidas *estruturas* tanto podem ser instituídas organicamente para o exercício do controle externo – caso das Cortes de Contas, por exemplo – fazendo dele sua atividade precípua, como também possuir entre as suas competências e finalidades as funções de controle externo, mesmo que de forma não exclusiva – caso do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Resta claro, portanto, que o Controle Externo sobre a Administração Pública brasileira não é domínio exclusivo dos Tribunais de Contas ou, até mesmo, do Poder Legislativo. Não existe exclusividade, mas separação de funções e formas de atuação entre os órgãos componentes do *sistema de controles*. Quer dizer: o controle externo realizado pelo Ministério Público possui atribuições, critérios, finalidades, formas de atuação e, notadamente, instrumentos diferentes do que aqueles utilizados pelas Cortes de Contas, pelo Poder Judiciário e, até mesmo, pelo controle social.

Em relação à parte do controle externo sobre Administração Pública brasileira que toca aos Tribunais de Contas, a Constituição Federal estabeleceu o exercício de fiscalização – espécie de controle – contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a partir dos critérios de legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70, CF). Entretanto, não necessariamente deveria ser assim. De acordo com o estudo realizado por Lima (2015), o exercício das referidas funções de controle externo (ou funções semelhantes), a partir de uma estrutura ou de órgão estatal instituído especificamente para tal finalidade, poderia assumir ou o modelo de Corte de Contas ou o modelo de Auditoria (ou Controladoria) Geral. O primeiro seria voltado com maior ênfase a aspectos relacionados ao controle de legalidade. O segundo teria por foco principal a avaliação de desempenho dos auditados, no sentido de medir a efetividade das políticas públicas, enquanto ações governamentais que tem por finalidade a transformação da realidade onde estão inseridas. Ocorre, todavia, que às Cortes de Contas brasileiras também é atribuído o controle de desempenho: denominado como forma de *fiscalização operacional* pelo art. 70, *caput*, da Constituição. Por essa razão, Viana (2019, p.48), declara três características que diferenciam os dois modelos: a colegialidade processual-decisória, o poder sancionatório e o poder jurisdicional<sup>1</sup>. Todas as referidas características estão presentes no modelo de Corte de Contas e ausentes no de Auditoria Geral.

O constituinte originário, assim, optou pelo exercício das referidas funções de controle externo pelo modelo de Corte de Contas, ou seja, por órgão independente e autônomo dos demais poderes da república, colegiado e com poder sancionador. Estruturas equivalentes encontram-se em países como Alemanha, Espanha, França, Portugal e Uruguai. Já países como Estados Unidos da América, Cuba, Canadá e México adotam, por exemplo, o modelo de Auditoria ou Controladoria Geral (BARRETO, 2004).

---

<sup>1</sup> Quanto ao “poder jurisdicional” discorda-se do autor. Os motivos, contudo, estarão explicitados mais adiante no presente trabalho.

A instituição e estruturação do exercício das funções de controle externo a partir do modelo de Corte de Contas não foi abrupta ou inovadora na Constituição de 1988, mas se apresentou como o produto da evolução jurídico-institucional brasileira, especialmente no período republicano. Para fins de estudar se é possível classificar a processualização das competências das Cortes de Contas à semelhança dos sistemas processuais penais, faz-se necessário conhecer tal evolução, ainda que sucintamente, de forma a contextualizar as atribuições estabelecidas pela Constituição de 1988 e, principalmente, sua forma de concretização e aplicação.

## 1.2 Evolução Constitucional dos Tribunais de Contas do Brasil

Antes de adentrarmos na estrutura, forma de funcionamento e competências das cortes de contas brasileiras estatuídas pela Constituição Federal de 1988, interessa expor brevemente sua evolução institucional.

Já nos primórdios da era republicana brasileira, foi criado o primeiro tribunal de contas. O período histórico deste acontecimento não foi por acaso: controlar contas públicas está umbilicalmente relacionado aos fundamentos republicanos. Assim, em 07/11/1890, foi criado o Tribunal de Contas da União, a partir do Decreto nº 966-A. De acordo com a sua exposição de motivos, de lavra de seu idealizador – Rui Barbosa –, a instituição da Corte de Contas tem por finalidade principal o eficiente controle da execução da lei orçamentária e o organização das finanças públicas. Deixemos o próprio falar:

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, colocando 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 assembleias parlamentares.

(...)

Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente. **Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo**

**na administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.** (BRASIL, 1999) (grifou-se)

Estava posto desde então, portanto, que o tribunal de contas fora pensado como uma instituição “autônoma, com atribuição de revisão e julgamentos, cercado de garantias” para fins de controle das finanças públicas, sendo “corpo de magistratura intermediária” entre os Poderes Executivo e Legislativo (BRASIL, 1999). Não se trata de mediação entre poderes, mas sim de atividade especializada que serviria a um e a outro no cumprimento de suas finalidades institucionais.

Sua principal função estava bem delimitada. Não seria outra, a não ser fazer valer os limites traçados pela lei orçamentária, inclusive sustando os atos do executivo que dela se distanciassem. Isso porque, interessante pontuar, à época de Rui Barbosa já estava claro que os mecanismos existentes de controle estatal eram ineficientes. Se de um lado o Poder Legislativo não conseguia fiscalizar a lei orçamentária aprovada, por outro, os atos do Executivo a ela não se vinculavam estritamente.

A propósito, a função de controle externo sobre a Administração Pública estava prevista na Constituição do Império brasileiro de 1824, muito embora não houvesse a previsão de um órgão específico para tanto, nos termos posteriormente efetivados. Em seu Capítulo I, Título 4, dedicado à Assembleia Geral – equivalente ao Poder Legislativo da época - e em outras passagens esparsas, constaram diversas competências que decorrem diretamente da função de controle (VIANA, 2019). Exemplificativamente, cita-se o art. 15, inciso VI: “Na morte do Imperador, ou vacancia do Throno, **instituir exame da administração, que acabou, e reformar os abusos nella introduzidos**” (BRASIL, 1824) (grifou-se).

Da normativa citada, percebe-se a gênese do dever de prestar e analisar contas, ainda que enviesado pela forma de governo (monarquia). A obrigação em questão, logicamente, melhor se assenta à forma republicana, eis que existe certa regularidade na alternância de poder, igualdade entre os cidadãos, ao menos do ponto de vista formal, e imposição de zelo e transparência na administração da coisa pública.

De qualquer forma, o que conectou o período imperial brasileiro (1822-1889) à instituição do primeiro tribunal de contas brasileiro (1890), já em período republicano, foi o reconhecimento já naquela época da necessidade de controlar as finanças públicas de

forma mais eficiente ou, simplesmente, controlar de algum modo. E nesse sentido, diversas iniciativas e discussões foram realizadas durante o período imperial. Em 1826, houve uma proposição dos Senadores Visconde de Barbacena e José Inácio para a instituição de uma Corte de Contas no Brasil. Todavia, o projeto legislativo apresentado sofreu forte resistência de outros parlamentares, dos quais se destaca o Conde de Baependi (SCAPIN, 2019). Na própria exposição de motivos do Decreto nº 966-A – o qual instituiu o Tribunal de Contas da União em 1890, recorda-se – Rui Barbosa relatou que Manuel Alves Branco, então titular do Ministério da Fazenda, apresentara para estudos parlamentares um projeto de Tribunal de Contas. Projeto este, ainda segundo Rui Barbosa, “traçado em moldes então assaz arrojados (...)” (BRASIL, 1999). Não obstante, assim como a iniciativa anterior, o projeto fora deixado de lado na Câmara dos Deputados, uma vez que “poderia criar incômodos à politicagem eleitoral” (BRASIL, 1999). Na pesquisa histórica elaborada por Speck (*apud*, SCAPIN, 2019, p. 43) houve referência de que Pimenta Bueno, em 1857, prescreveu no seu tratado de Direito Público Brasileiro a necessidade de instituição de um tribunal de contas. Em 1861, José de Alencar discursou na Câmara dos Deputados também sobre a necessidade de uma instituição que garantisse a lisura e a boa administração.

Até o presente momento, alguns comentários fazem-se necessários. Em primeiro lugar, percebe-se facilmente que os motivos que culminaram com a instituição do primeiro Tribunal de Contas em 1890, cuja necessidade fora gestada e amadurecida ainda sob o período imperial, permanecem presentes até os dias atuais, muito embora as instituições da república tenham se aprimorado ao longo dos anos, desde sua instauração. O descontrole das finanças públicas, gastos *eleitóreiros*, *orçamento secreto*, e etc., são assuntos em voga na república regida pela Constituição Cidadã.

Em segundo lugar, a ideia de uma instituição superior, autônoma e independente que auxiliasse no controle das finanças públicas sempre foi preocupação dos titulares do Ministério da Fazenda. Assim o foi com Manuel Alves Branco, ministro durante o período imperial<sup>2</sup>, e Rui Barbosa, o primeiro Ministro da Fazenda durante o período republicano. Denota-se, pois, que a necessidade de racionalização do uso de recursos públicos fora iniciativa do Poder Executivo, e não uma preocupação do parlamento, a quem detinha a função precípua de fiscalização dos atos daquele poder, especialmente aqueles vinculados à execução orçamentária.

---

<sup>2</sup> Em quatro períodos descontínuos, entre 1839 a 1848.

Em terceiro lugar, o controle é ínsito à república enquanto forma de governo. As iniciativas de instituição de um tribunal de contas ocorridas no período imperial, assim como a previsão de atribuições típicas de controle externo na própria Constituição de 1824, cuja competência era do parlamento, encontra óbice intransponível na forma como a monarquia brasileira da época estava organizada: não havia condições políticas para a legitimação de controle apto a cuidar daquilo que é de todos, de forma minimamente eficiente. Para corroborar essa assertiva, basta recordar a citação do art. 15, inc. VI, da Constituição Imperial, anteriormente apresentada nesse trabalho, a qual prescrevia que o exame da administração imperial e a respectiva correção de irregularidades ocorreriam somente em caso de morte do imperador ou vacância do trono. Ou seja, quase nunca! Recorde-se que o Brasil teve dois monarcas no período. Dom Pedro I, reinado de 1822 a 1831; e Dom Pedro II, de 1831 a 1889. O controle externo durante o período imperial não possuía qualquer concretude apta a certificar, minimamente, a regularidade das finanças públicas.

Ao prosseguir com a evolução institucional histórica, foi somente a partir do Decreto nº 966-A, de 1890, que houve a instituição do Tribunal de Contas da União. O status constitucional da corte de contas foi referendado pela Constituição Republicana de 1891. No Título V do texto, assim foi delineado o Tribunal de Contas:

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

Vê-se que o texto constitucional foi extremamente sintético. Não houve qualquer menção à forma de liquidação das contas, bem como aos critérios para verificar a legalidade delas. Tampouco foram previstos aspectos estruturais e de funcionamento. Ainda assim, houve o reconhecimento da necessidade de certa independência e estabilidade de seus membros, cuja nomeação se daria pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado e a perda do cargo se daria somente por sentença.

Ainda que incipiente, houve a instituição do mecanismo de freios e contrapesos cuja finalidade última era preservar a imparcialidade de atuação do órgão (VIANA, 2019), algo fundamental para o julgamento de contas sem conflito de interesses, nos termos almejados por Rui Barbosa.

Assim, desde a Constituição de 1891, o Tribunal de Contas esteve presente em todos os textos constitucionais republicanos. De função mais circunscrita à contenção do excesso de despesas, suas competências foram sendo paulatinamente alargadas.

A Constituição de 1934 trouxe maiores detalhamentos e avanços a respeito das competências, estrutura e organização do Tribunal de Contas. Em seu artigo 99 foi descrita que a função da Corte de Contas seria a de acompanhar a execução orçamentária e realizar o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Competência essa a ser exercida de forma direta ou mediante delegação realizada nos termos da lei. A grande inovação trazida pelo texto constitucional de 34 foi estabelecida pelo artigo 100. Além de manter a previsão de que os membros do Tribunal de Contas seriam nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado, houve a previsão de que seus membros teriam as mesmas garantias dos ministros da Corte Suprema<sup>3</sup>. E não só. Em relação à estrutura e funcionamento, ficou assentado pelo parágrafo único deste mesmo dispositivo que o Tribunal de Contas terá as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários em relação à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria.

Em detalhamento de parte de suas atribuições, o artigo 101 da referida Constituição estabeleceu que os contratos somente se perfectibilizariam após o registro pelo Tribunal de Contas, de forma prévia. Tratava-se de controle prévio absoluto, extremamente ineficiente, uma vez que condiciona a realização de qualquer despesa à prévia autorização do Tribunal de Contas: algo impensável nos dias atuais. Isso porque, a recusa em registrar o contrato teria caráter proibitivo, suspendendo a sua execução até pronunciamento ulterior do Poder Legislativo. Pontualmente, importa observar que tal competência foi modificada no texto constitucional de 1988: eis que foi estabelecido que somente ao Poder Legislativo cabe sustar contratos. E, logicamente, o controle prévio absoluto (*sobre tudo*) foi abandonado na Constituição de 1967, eis que emperrava a execução orçamentária de forma desarrazoada, sendo estabelecido o sistema de auditoria (MEDAUAR, 2020, p. 134).

Por fim, ainda no esteio da Constituição de 1934, importa registrar em termos históricos que pela primeira vez foi constitucionalmente disposto que caberia ao Tribunal de Contas dar parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados, no prazo de 30 dias (art. 102).

---

<sup>3</sup> As garantias dos Ministros da Corte Suprema foram estabelecidas no art. 68 do texto constitucional em comento: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Como regra geral, oportuno registrar que tais garantias perduram até os dias atuais ao amparo da Constituição de 1988.

O texto constitucional de 1937, a seu turno, voltou a dedicar poucas palavras ao Tribunal de Contas. A exemplo da Constituição de 1891, apenas um artigo ocupou-se especificamente da Corte de Contas – artigo 114. Não houve, todavia, nenhuma modificação quanto à forma de escolha de seus membros ou garantias. Diferentemente do texto constitucional anterior, de 1934, não havia mais menção à necessidade de registro prévio de contratos, mas tão somente análise quanto à legalidade dos contratos firmados pela União. Novidade da Constituição de 1937 é a inserção da Corte de Contas no capítulo dedicado ao Poder Judiciário. Embora pareça de menor importância, o debate doutrinário atual muito se vale da posição topográfica do Tribunal de Contas na Constituição de 1988 e nas anteriores para sustentar (ou não) teses em relação à natureza jurídica das decisões emanadas por esse órgão, conforme se verá adiante. Somente em 1945, com a Lei Constitucional nº 9, a Carta Política de 1937 foi modificada, sendo incluído o parágrafo único no artigo 114. Nesse dispositivo, constou que a forma de organização do Tribunal de Contas seria regulada por lei.

Já a Constituição de 1946, em seu artigo 22, disciplinou ostensivamente que *a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais* (BRASIL, 1946). Diferentemente do texto constitucional anterior – de 1937 –, as normas constitucionais a respeito da constituição, organização e competências do Tribunal de Contas foram previstas no Capítulo II, destinado ao Poder Legislativo, Seção VI - Do Orçamento. Uma vez mais, portanto, é reforçada a primeira e principal competência almejada para a Corte de Contas desde sua instituição em 1890, qual seja, aquela relacionada ao controle orçamentário.

Em relação à forma de provimento dos membros do Tribunal de Contas, nenhuma modificação significativa foi apresentada. Apenas constou que os *Ministros* da Corte de Contas teriam os mesmos direitos, garantias e prerrogativas dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos, e não mais da Corte Suprema, como constava anteriormente. Adição interessante foi trazida pelo parágrafo segundo do artigo 76, o qual constituiu que “O Tribunal de Contas exercerá, no que lhe diz respeito, as atribuições do art. 97, e terá quadro próprio para o seu pessoal” (BRASIL, 1946). O referido artigo, a seu tempo, está contido no IV – *Do Poder Judiciário* e estabelece que cada Tribunal será responsável pela eleição de seus dirigentes (Presidente e demais órgãos), estabelecimento de seu Regimento Inter-

no, organização de serviços auxiliares, com a respectiva iniciativa para o estabelecimento de cargos e estrutura remuneratória, mediante proposta enviada para a aprovação do Poder Legislativo, assim como a administração funcional de seus membros e serviços auxiliares. Em síntese, definiu que o Tribunal possui total autonomia para organizar e administrar o seu funcionamento.

No entendimento de VIANA (2019), ao estabelecer que o Tribunal de Contas se organizasse de forma semelhante ao Poder Judiciário, o texto constitucional objetivou que a função de Controle Externo fosse materializada de forma semelhante à função judicial, com concurso público específico para o desempenho das respectivas competências e independência entre as funções processuais distintas.

Ainda segundo o mesmo doutrinador, a previsão expressa da necessidade de *quadro próprio de pessoal* almejou que o controle externo fosse realizado por agentes públicos legalmente competentes, especialmente providos para essa finalidade, não sendo integrantes, portanto, dos órgãos fiscalizados. A atuação desembaraçada desses agentes teria por objetivo prover as condições para uma efetiva independência e imparcialidade na atuação do Tribunal de Contas.

No artigo 77 da Constituição de 1946 foram estabelecidas as competências do Tribunal de Contas, de forma semelhante ao que constou na Constituição anterior. Para além da fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária, caberia ainda à Corte o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e o julgamento quanto à legalidade de contratos, assim como, e aqui se tem uma inovação, à legalidade quanto às aposentadorias. Da mesma forma que outrora estabelecido, em relação ao Presidente da República foi determinado que o Tribunal de Contas não tem competência para julgamento de suas contas, mas tão somente para emitir o parecer prévio relativo às mesmas.

Interessante adicionar que somente a partir da Emenda Constitucional nº 17, de 26/11/1965, houve a inclusão do parágrafo único ao artigo 65 da Constituição, o qual re-grava as competências do Congresso Nacional. Por essa emenda, foi estabelecido que a lei regularia o processo de fiscalização realizado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal sobre os atos do Poder Executivo e da administração centralizada. É possível inferir, assim, que naquela época já se percebia a necessidade do estabelecimento de ritos e procedimentos próprios para que as competências relacionadas ao controle externo sobre a Administração Pública brasileira, com o auxílio do Tribunal de Contas, pudessem ser ma-

terializadas (VIANA, 2019). Desiderato este descumprido até os dias atuais, diga-se de passagem.

Posteriormente, sobreveio a Constituição de 1967. Pela primeira vez na história houve a indicação de seção específica destinada ao controle externo no texto constitucional. Trata-se da *Seção VII – Da Fiscalização Financeira e Orçamentária*, circunscrita no capítulo VI – *Do Poder Legislativo*. Em seu artigo 71, *caput*, foi estabelecido que a fiscalização financeira e orçamentária da União seria exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno instituídos pelo Poder Executivo. No parágrafo primeiro, esteve disposto que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreende a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Sobre as contas a serem prestadas pelo Presidente da República, a competência da Corte de Contas seria a de ofertar parecer prévio. Isso já estava assentado desde constituições anteriores. Todavia, a redação do referido parágrafo primeiro parece confusa. Deixa a entender que o Congresso Nacional seria responsável pelo julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. Ou seja, de todos. Somente com a leitura e interpretação sistemática dos demais parágrafos do artigo 71 resta claro que a competência para julgamento dos administradores de recursos públicos, à exceção do Presidente da República, seria exercida de forma plena pelo Tribunal de Contas (parágrafos 3º e 4º do referido artigo).

Novidade importante é que houve previsão expressa de que o Controle Externo realizado pelo Tribunal de Contas abrangeria as contas das unidades administrativas dos três poderes da União, mediante auditoria financeira e orçamentária realizada a partir da remessa de informações contábeis e das respectivas inspeções que fossem julgadas necessárias pela Corte de Contas (parágrafo 3º). Além disso, o julgamento também se pautaria em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas.

Outra inovação considerável foi a previsão de instituição pelo Poder Executivo de sistema de controle interno, cujas atribuições precípua seriam a de apoiar o controle externo no cumprimento da sua missão, acompanhar a execução de programas de trabalho

e do orçamento, além de avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução de contratos (art. 72).

Permaneceu a previsão de *quadro próprio de pessoal* para o Tribunal de Contas, assim como o exercício de atribuições, no que couber, nos termos do artigo 110. Nesse artigo encontrava-se regrada a organização e o funcionamento dos Tribunais Judiciários.

Em relação à nomeação de membros, foi praticamente mantida a sistemática: pelo Presidente da República, com aprovação do Senado. Os pré-requisitos dos escolhidos, contudo, foram pela primeira vez estabelecidos constitucionalmente. De acordo com o parágrafo 3º do artigo 73, a escolha dos Ministros da Corte de Contas deveria recair entre brasileiros maiores que 35 anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública.

Outra competência expressamente incluída na Constituição de 1967 foi a possibilidade de representação ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos verificados (artigo 73, parágrafo 4º).

O parágrafo 5º do mesmo artigo versa sobre a iniciativa. Estabeleceu-se a possibilidade de atuação de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, quando verificada a ilegalidade de qualquer despesa, seja de contrato, seja de aposentadoria, seja de reformas, ou seja de pensões, para determinar prazo em que a Administração Pública corrija a ilegalidade ou, até mesmo, sustar a execução do ato respectivo, desde que não seja contrato, ou ainda, em caso de contratos, solicitar ao Congresso Nacional diretamente a sua sustação.

Segundo Viana (2019, p. 55), a possibilidade do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias, assim como dos demais órgãos auxiliares, provocarem a atuação da Corte de Contas sobre determinada matéria expressou a independência entre as funções auditorial e judicante e de Ministério Público. Sendo assim, a Constituição de 1967 marcou de forma relevante uma espécie de sistema acusatório não puro, de acordo com o prescrito pelo referido autor. Em que pese não haja a mesma referência direta no texto constitucional seguinte – Constituição de 1988 – institucionalmente encontra-se assentado que aquele que julga as contas prestadas pelos respectivos responsáveis não é aquele que audita, instrui, analisa, etc. Ou seja, muito embora a mesma instituição realize todas as etapas do procedimento relativo ao Controle Externo da Administração Pública, o caminho a ser percorrido em cada etapa para esse processo está bem delimitado, sendo realizados por órgãos componentes da própria estrutura do Tribunal de Contas, os quais

gozam de independência (ao menos no plano formal) do corpo julgante. Esse assentamento institucional da diferenciação entre diversas funções e competências circunscritas ao Controle Externo realizado pelo Tribunal de Contas atualmente se encontra estabelecido pela legislação infraconstitucional (leis e, sobretudo, regimentos internos).

E assim foi estudada a evolução institucional do Tribunal de Contas no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro. Na seção posterior, estudaremos mais detidamente as atuais competências constitucionais das Cortes de Contas Brasileiras.

## **CAPÍTULO 2 – As Cortes de Contas na Constituição Cidadã**

### **2.1 Organização e Competências**

Na seção anterior foi estudada a evolução constitucional do Tribunal de Contas na era republicana brasileira, partindo das primeiras discussões a respeito da necessidade de instituição de um órgão controlador independente ainda nos tempos do império. A partir do estudo retratado até aqui, observou-se que as competências das Cortes de Contas foram evoluindo paulatinamente no ordenamento jurídico-constitucional pátrio. Como foi visto, os sucessivos textos constitucionais ora traziam a descrição das competências e formas de organização e estruturação do Tribunal de Contas de forma mais sintética, ora de forma mais analítica. Fato marcante nessa evolução institucional foi o encerramento, passo a passo, da exclusividade quanto à finalidade para qual a Corte de Contas havia sido inicialmente pensada, qual seja, controle da lei e da execução orçamentária.

Coube a Constituição de 1988 – A Constituição Cidadã – como produto de toda a evolução institucional republicana, estabelecer uma série de competências específicas, algumas delas exclusivas, ao Tribunal de Contas no âmbito do Controle Externo da Administração Pública brasileira. Como será visto em seguida, as competências constitucionais das Cortes de Contas se estruturariam na nova constituição muito além de controle orçamentário e seus desdobramentos.

A Constituição de 1988 organizou os poderes da república em seu Título IV. O Controle Externo e Interno sobre a Administração Pública e o Tribunal de Contas foram previstos no Capítulo I, dedicado ao Poder Legislativo, na *Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária)*, artigos 70 a 75.

O artigo 70 determina o seguinte:

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

No artigo 71, *caput*, foi estabelecido que o controle externo a cargo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Ao longo de seus incisos, houve o estabelecimento das competências específicas da Corte de Contas, as quais serão abordadas oportunamente.

Relevante por ora é observar que a Carta Maior indicou as matérias sobre as quais incidirá o controle externo. Também denominadas como tipos ou modalidades de controle, tais matérias se encontram no bojo das atividades exercidas pelas Cortes de Contas (MEDAUAUR, 2020). Não existe uma definição estanque a respeito do significado dos tipos fiscalizatórios estabelecidos pelo art. 70. Mesmo assim, é necessário conceituar o seu núcleo básico. A referida autora refere *fiscalização contábil* como a análise dos livros e documentos de escrituração dos órgãos públicos, de forma a atestar a precisão dos registros contábeis e evidenciar fidedignamente a situação patrimonial do ente. A *fiscalização financeira* tem por finalidade o controle da arrecadação das receitas e realização das despesas<sup>4</sup>. A *fiscalização orçamentária* tem por objeto a verificação da execução orçamentária de acordo com as previsões constantes na lei anual. A *fiscalização operacional* diz respeito ao controle exercido sobre a efetividade dos programas e atividades governamentais (políticas públicas) quanto ao atingimento dos resultados esperados. E, por fim, a *fiscalização patrimonial* é o controle exercido sobre todos os bens integrantes do patrimônio público, móveis e imóveis, sua forma de utilização, atos e contratos relativos a sua alienação, cessão, etc.

---

<sup>4</sup> Não é demasiado referir que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) trouxe critérios bastante objetivos quanto ao tema, ao definir, por exemplo, limites quanto ao endividamento, despesas com pessoal, assim como critérios para a assunção de novas despesas e para a renúncia de receitas.

O mesmo dispositivo constitucional ainda estabelece os critérios a serem utilizados para a aplicação dos tipos de controle: legalidade, legitimidade e economicidade. Legalidade em linhas gerais significa o atendimento das normas em sentido amplo (Constituição, Leis, decretos, etc.). A legitimidade encontra-se para além da positividade normativa estrita. Diz respeito à conformidade ao justo: “No Direito Administrativo pátrio a legitimidade, nesta acepção, mantém interface, em especial com o mérito, o interesse público, a moralidade administrativa” (MEDAUAR, 2020, p. 44). O critério de economicidade pode ser entendido como a minimização dos custos dos recursos públicos utilizados, sem o comprometimento da qualidade. Ou seja, o melhor custo-benefício entre os meios utilizados e os fins atingidos. Situação que se expressa pelo melhor aproveitamento do Fisco, com o menor gasto operacional possível.

Ressalta-se que a *aplicação de subvenções e renúncia de receitas* não constituem critérios para fins de aplicação dos tipos de controle (contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial), sendo incorretamente incluídas no referido artigo 70 ao lado de legalidade, legitimidade e economicidade. Tratam-se, em realidade, de competências específicas ao encargo do controle externo.

Dos dispositivos constitucionais até então comentados (art. 70 e 71, *caput*), interessa enfatizar três pontos. O primeiro deles é o poder-dever fiscalizatório instituído ao Controle Externo, principalmente ao Tribunal de Contas e ao controle interno de cada Poder. Fiscalizar a coisa pública sob o prisma contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial não é uma faculdade, mas atividade vinculada com finalidade constitucionalmente atribuída.

O segundo ponto é o estabelecimento constitucional do dever de prestar contas (parágrafo único, art. 70). É a consequência fático-prescritiva de conduta, cuja hipótese de incidência fático-normativa é utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores ou obrigações de natureza pecuniária pública (SALLES, 2018, p. 64). Como sujeito passivo da obrigação encontra-se qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada. Em outras palavras, quem é responsável, em qualquer medida, por recursos públicos está imbricado em prestar contas ao Tribunal de Contas, independentemente de qualquer requerimento. E a todo dever implica uma obrigação (de fazer, no caso) que, quando descumprida, traz por consequência normativa uma sanção. Ausente a prestação de contas ou, se existente, for julgada ilegal a despesa ou irregulares as contas, ante os critérios de legalidade, legitimidade e economicidade, serão aplicadas as sanções previstas em

lei, a qual estabelecerá, entre outras cominações, a multa proporcional ao dano causado ao erário (art. 71, VIII).

Não menos importante está o terceiro ponto a ser destacado por ora.

O artigo 71, *caput*, estabeleceu que o controle externo a cargo do Congresso Nacional seria realizado com o auxílio do Tribunal de Contas. A redação não é das mais felizes. A uma, passa a impressão que somente o Congresso Nacional realiza o controle externo. Nesse aspecto, vale lembrar que não só o Poder Legislativo ou o Tribunal de Contas exercem o controle sobre a Administração Pública, mas também o Ministério Público, o Poder Judiciário e, cada vez mais disseminado pelo espírito da transparência e participação popular, consignados pela Lei de Acesso a Informação – Lei Federal 12.527/2011 –, a sociedade (controle social) (MEDAUAR, 2020).

A duas, transparece que o papel da Corte de Contas seria de menor importância, quase subalterno e vinculado ao Poder Legislativo. Todavia, a relevância das competências estabelecidas de forma específica e exclusiva ao Tribunal de Contas ao longo dos incisos do art. 71 leva a concluir o protagonismo desta instituição no Controle Externo brasileiro. Para se ter uma ideia da relevância, ampla maioria das competências são realizadas exclusivamente pela Corte de Contas, no âmbito de suas atribuições, sem prestar qualquer *auxílio* ao Congresso Nacional. A elevação do Poder Legislativo à titular do Controle Externo brasileiro pode ser interpretada como de papel mais simbólico, uma vez que os membros desse poder foram eleitos no seio do povo e a ele se deve prestar contas ao fim e ao cabo (SCAPIN, 2019).

A partir desse último ponto referido, fato é que os artigos 70 e 71, *caput*, apresentam apenas mandamentos genéricos relativos ao controle externo como os tipos/modalidades, os critérios a serem utilizados para o seu exercício e o dever de prestar contas de todo responsável por recursos públicos. Em realidade, como já evidenciado, é a partir das competências específicas e exclusivas previstas ao Tribunal de Contas ao longo dos onze incisos do art. 71 é que se percebe que o exercício do controle externo pode ser dividido de acordo com as Instituições que o realizam. Para certas situações, o controle externo se perfectibiliza com a atuação conjugada entre o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo – e aí está a razão de ser da expressão *auxílio* do *caput* deste dispositivo; para outras, atua como protagonista exclusivo. Para todas as situações, assevera-se, o Tribunal de Contas é autônomo em relação ao Poder Legislativo. Tal autonomia encontra-se consolidada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A título exemplificativo, cita-se a

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4190-8/RJ (*apud* SCAPIN, 2019), em que o Relator, Ministro Celso de Mello, salientou que os Tribunais de Contas são órgãos investidos de autonomia, inexistindo qualquer vínculo de subordinação institucional ao Poder Legislativo.

Seguindo a análise dos incisos do art. 71, o inciso I estabelece que compete ao Tribunal de Contas *apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento* (BRASIL, 1988). Portanto, já no primeiro inciso do art. 71 está prevista uma competência para a Corte de Contas que não encerra a atividade de controle externo realizada sobre as contas prestadas pelo Chefe do Executivo federal. A decisão de mérito a respeito será realizada apenas pelo Congresso Nacional, a quem cabe julgar a prestação de contas nesse caso, nos termos do art. 49, IX, da Constituição. Trata-se, portanto, de competência conjugada entre o Tribunal de Contas e o Congresso: aquele emite parecer prévio no prazo de 60 dias do recebimento das contas prestadas e este, com amparo desse mesmo parecer prévio, realiza o julgamento.

A despeito de fornecer valioso instrumento de avaliação da gestão pública como um todo, a partir dos tipos e critérios alhures mencionados, há de se ter claro, todavia, que o parecer prévio tem caráter meramente opinativo, sem qualquer efeito vinculante no julgamento a ser realizado pelo Congresso. Dessa forma, o Poder Legislativo pode simplesmente contrariá-lo a partir de outros critérios, inclusive políticos.

Isso na esfera federal e também na estadual, por simetria. Na esfera municipal, a própria Constituição prevê/permite uma assimetria federativa. No julgamento das contas anuais prestadas pelos Prefeitos, o parecer prévio emitido pelos tribunais de contas estaduais ou municipais, onde houver, somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. Assim, apenas na esfera municipal é exigido quórum qualificado para contrariar o parecer prévio do Tribunal de Contas, enquanto para as demais esferas da federação tal condição inexistente.

A hipótese do inciso II do mesmo dispositivo constitucional em comento é distinta:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas da-

queles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

O exercício da competência em tela é realizado de forma exclusiva pelo Tribunal de Contas, sem qualquer participação do Congresso Nacional. À Corte de Contas cabe realizar todas as etapas do processo de contas, desde o recebimento da prestação até pronunciamento definitivo quanto à regularidade das contas prestadas, ante os critérios de legalidade, legitimidade e economicidade, aplicados aos tipos de controle, tudo nos termos do art. 70, *caput*.

A rejeição das contas com fulcro no inciso II poderá ensejar a inelegibilidade pelo período de oito anos, de acordo com o previsto no art. 1º, I, g, da Lei Complementar n. 64/1990, com redação dada pela Lei Complementar n. 135/2010. Todavia não basta a rejeição/reprovação das contas. É necessário que a respectiva causa tenha sido motivada por irregularidade insanável configuradora de ato doloso de improbidade administrativa. E não é só isso. Caso os responsáveis pelas contas julgadas irregulares tenham sido sancionados exclusivamente com o pagamento de multa, sem imputação de débito, a referida inelegibilidade não se aplica, ainda que a irregularidade seja insanável, de improbidade administrativa e cometida dolosamente. A referida causa de exclusão de inelegibilidade foi adicionada recentemente pela Lei Complementar n. 184/2021, a qual incluiu o parágrafo 4-A ao artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990.

Em relação ao julgamento das contas daqueles que *derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público* (BRASIL, 1988), poderá ocorrer decisão a imputar débito ou multa (art. 71, VIII). A referida decisão, de natureza condenatória, terá eficácia de título executivo (extrajudicial). É o que reza o parágrafo 3º do mesmo art. 71. Percebe-se, portanto, que, da competência exclusiva a ser exercida pelo Tribunal de Contas, está prevista como consequência normativa a sanção ao sujeito passivo do dever de prestar contas.

Questão que vale a pena ser comentada, há muito discutida na doutrina, é se o Chefe do Executivo Municipal, quando acumula a função de ordenador de despesas, poderia ter suas contas julgadas pelo Tribunal de Contas, nos termos do inciso II do art. 71, isto é, sem o julgamento do Poder Legislativo a respeito. Tal situação é recorrente especialmente em municípios de pequeno e médio porte. Para Medauar (2020, p. 130) tal possibilidade seria perfeitamente possível. Entretanto, o Tema 835 do Supremo Tribunal Federal

suplantou a discussão a respeito: independentemente de atuar como ordenador de despesas, o Chefe do Executivo somente é julgado pelo Poder Legislativo, nos termos do inciso I.

No inciso III do art. 71 encontra-se outra competência exclusiva da Corte de Contas, qual seja, analisar para fins de registro a legalidade dos atos de admissão de pessoal, assim como os atos de concessão de aposentadoria, reformas e pensão. Trata-se de uma das mais importantes atribuições da Corte de Contas, eis que exerce a fiscalização sobre dois momentos vitais na carreira de um agente público: o provimento e a vacância. Isso porque, tendo em vista a relevância que a despesa de pessoal assume para o poder público, é de fundamental importância o exame quanto à legalidade do provimento, assim como a legalidade da respectiva vacância, tendo em vista que as despesas de pessoal possuem caráter continuado, repercutindo financeiramente ao Estado durante muitos anos, inclusive após a desocupação do respectivo cargo em que se deu a admissão.

O inciso IV possibilita ao Tribunal de Contas a iniciativa para a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em toda a Administração Pública. A iniciativa para tais atividades também poderão se originar da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão Técnica ou de Inquérito. Em mesmo sentido encontra-se a previsão do artigo 72, a qual possibilita a comissão mista permanente, a que alude o artigo 166, §1º, solicitar pronunciamento do Tribunal de Contas no prazo de cinco dias, quando diante do indício de irregularidades.

Já os incisos V e VI estabelecem o poder de fiscalização da Corte de Contas sobre as empresas transnacionais e sobre os recursos repassados aos demais entes federados a qualquer título.

Para Scapin (2019, p. 86), a atribuição prevista no inciso VII representa muito mais um dever institucional do que uma competência. Trata-se do dever de informar quando solicitado pelo Congresso Nacional, qualquer uma de suas casas, ou por qualquer uma das respectivas comissões, a respeito das fiscalizações realizadas e os resultados de auditorias e inspeções. Mesmo dever também se encontra reforçado pelo parágrafo 4º deste mesmo artigo: “O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades” (BRASIL, 1988).

O mesmo autor classifica as próximas quatro competências - incisos VIII, IX, X e XI - como instrumentais (ou competências-meio), uma vez que são instrumentos para que as demais competências (finalísticas) do art. 71 sejam concretizadas. Dessarte, para o atingimento de sua missão institucional, os Tribunais de Contas tem poderes para “aplicar

aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” (VIII); “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade” (IX); “sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal” (X) e “representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados” (XI) (BRASIL, 1988);

A respeito do poder de sustar a execução de ato impugnado (inciso X), os primeiros parágrafos do art. 71 fazem ressalvas quando se tratar de contrato. Nesse caso, a sustação será adotada diretamente pelo Congresso Nacional, o qual solicitará ao Poder Executivo as medidas cabíveis (parágrafo primeiro). Apenas se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não efetivarem as medidas previstas no prazo de noventa dias, caberá a Corte de Contas decidir a respeito.

Encerra-se, assim, breve explanação a respeito das competências constitucionais do Controle Externo e, especialmente, do Tribunal de Contas. Demonstrou-se que ampla maioria das competências previstas para a Corte de Contas são realizadas de forma exclusiva, sem qualquer conjugação com o Poder Legislativo. Especificamente, somente as competências dos incisos I e X – esse último apenas para o caso de contrato – são conjugadas com o Congresso Nacional. Ainda foi visto que as referidas competências podem ser classificadas como competências instrumentais, as quais conferem os meios para que as competências finalísticas possam ser cumpridas na busca do atingimento do dever institucional do Tribunal de Contas.

No que diz respeito à composição e a organização do Tribunal de Contas, tem-se o art. 73 da Constituição Federal. O *caput* do dispositivo prevê a composição da Corte de Contas por nove ministros, quadro próprio de pessoal e o exercício, no que couber das atribuições previstas no art. 96, o qual prevê competências privativas aos tribunais do Poder Judiciário, tais como eleger seus órgãos diretivos, elaborar regimento interno, organizar as suas secretarias e serviços auxiliares, prover por concurso público os cargos necessários às suas atividades, entre outros.

Permanece, portanto, a exemplo de constituições anteriores, a estruturação e organização do Tribunal de Contas à semelhança dos tribunais do Poder Judiciário.

No parágrafo primeiro do art. 73 encontram os requisitos para nomeação de Ministros do Tribunal de Contas da União. Além da nacionalidade brasileira, é exigida a

idade maior de 35 anos e menor que 70 (inciso I); idoneidade moral e reputação ilibada (inciso II); notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública (inciso III); experiência maior que dez anos em função ou efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior (inciso IV). O estabelecimento ostensivo de uma série de requisitos para ocupar o cargo de Ministro da Corte de Contas, muito dos quais de natureza essencialmente técnica (incisos III e IV), demonstra o zelo do constituinte com o efetivo exercício da função de controle externo, a qual deve se pautar por critérios reconhecidamente técnicos e menos por critérios de conveniência política. Essa ideia advém desde a instituição do Tribunal de Contas, nos termos pensados por Rui Barbosa, no início da era republicana. Todavia, não é difícil concluir que os requisitos para a escolha possuem tessitura bastante elástica, sendo frequentemente flexibilizados na prática, justamente por critérios políticos, a depender do escolhido para ocupar cargo de tão grande relevância.

Sobre a forma de escolha dos Ministros, o mesmo dispositivo em seu parágrafo 2º dividiu a escolha entre o Presidente da República e o Congresso Nacional. O Chefe do Executivo escolhe um terço dos Ministros, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice pela própria Corte, de acordo com os critérios de antiguidade e merecimento. O Congresso Nacional escolherá dois terços dos Ministros.

Um breve comentário: a despeito dos critérios técnicos estabelecidos pelo parágrafo primeiro, o parágrafo seguinte determina, obrigatoriamente, que apenas dois dos nove ministros sejam da carreira vinculada à Corte de Contas, seja como auditor ou seja como membro do Ministério Público. Mesmo que a escolha dos demais sete Ministros recaia sobre quem cumprir os requisitos, resta óbvio o desprestígio técnico para a composição das Cortes de Contas.

O artigo 74 prevê atribuições específicas ao sistema de controle interno a ser mantido de forma integrada entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Dentre as competências previstas, merece ser destacado o inciso IV deste dispositivo: “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (BRASIL, 1988).

Nos parágrafos deste mesmo dispositivo foi previsto que os responsáveis pelo controle interno deverão dar ciência obrigatória ao Tribunal de Contas sempre que tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade

solidária. Também foi estabelecido que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato tem legitimidade para realizar denúncias à Corte de Contas.

No art. 75 encontra-se prescrito que as normas relativas à organização, composição e fiscalização se aplicam, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, onde houver. No parágrafo único foi previsto que caberá às respectivas constituições estaduais as disposições a esse respeito, sendo estabelecido que estas Cortes de Contas serão compostas por sete Conselheiros.

## 2.2 O Tribunal de Contas na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul

Tendo em vista que o objeto de investigação monográfica recairá especificamente sobre o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, é necessário avaliar, ainda que sucintamente, a maneira como as competências e a forma de organização da Corte de Contas gaúcha foram previstas na constituição estadual. Por simetria federativa, sabe-se de antemão que as constituições estaduais não podem dispor de forma diversa ao regramento estabelecido na Constituição Federal. Razão pela qual, a análise a ser realizada será comparativa, apenas relatando as diferenças julgadas mais relevantes entre a Constituição Federal e Estadual, até mesmo para poupar o leitor de repetições desnecessárias. A exposição mostra-se importante, pois, também como se explanará mais adiante neste trabalho, a cada ente federativo cabe estabelecer o regramento a respeito da instrumentação das competências e formas de organização de suas respectivas Cortes de Contas, sendo todos eles irradiados na respectiva base constitucional (seja federal, seja estadual).

Passa-se à análise propriamente dita.

A Constituição Estadual gaúcha organizou os poderes da república em seu Título III. O Controle Externo e Interno sobre a Administração Pública e o Tribunal de Contas foram previstos no Capítulo I, dedicado ao Poder Legislativo, na Seção VI (*Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária*), artigos 70 a 77. Recordar-se que os dispositivos da Constituição Federal estão expressos pelos artigos 70 a 75.

Já no artigo 70 da Constituição Estadual, ocorre a replicação do mesmo artigo da Constituição Federal, observada a devida simetria a respeito do objeto de controle, ou seja, sua adaptação à realidade estadual. Encontra-se um acréscimo importante na Constituição Estadual em relação aos critérios a serem utilizados para aplicação dos ti-

pos/modalidade de controle, são eles: moralidade, publicidade, eficiência e eficácia; os quais se somaram aos da legalidade, legitimidade e economicidade.

No artigo seguinte, foi previsto que além de emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo governador do Estado, também caberá a Corte de Contas Gaúcha realizar o mesmo procedimento sobre as contas que os Prefeitos municipais devem prestar atualmente. Isso implica, necessariamente, a inexistência de Tribunal de Contas dos Municípios ou de algum Município específico. Assim, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul realizará o controle externo sobre os recursos públicos de dois entes federativos, o Estado e seus Municípios.

No art. 74, parágrafo primeiro, ficou estabelecido que os Conselheiros do Tribunal de Contas possuem as mesmas prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado.

Em relação a sua forma de escolha, foi previsto pelo *caput* do mencionado dispositivo que os Conselheiros deverão ser escolhidos com a satisfação dos requisitos do art. 73, parágrafo primeiro, da Constituição Federal: mais de trinta e cinco e menos de setenta de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e mais de dez anos de experiência – pública ou privada – de função que exija os conhecimentos referidos. Inicialmente, o inciso primeiro deste dispositivo previra que cinco dos sete conselheiros seriam escolhidos pela Assembleia Legislativa, mediante proposta de um terço de seus deputados, com aprovação por maioria absoluta. O inciso II estabelecera que os outros dois seriam escolhidos pelo Governador, mediante aprovação por maioria absoluta da Assembleia Legislativa, alternadamente, entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice elaborada pela própria entidade, à luz dos critérios de antiguidade e merecimento.

Entretanto, o artigo 74, incisos I e II foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 892-7/RS. A razão de decidir, em apertada síntese, versava sobre a impossibilidade da Constituição Estadual em estabelecer proporção diferente da prevista pela Constituição Federal para a escolha dos membros do Tribunal de Contas, sendo 1/3 das vagas escolhidas pelo Chefe do Poder Executivo, sendo dois alternativamente entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, e os 2/3 restantes pelo Poder Legislativo, nos termos do art. 73, parágrafo segundo, da Constituição Federal. Isso porque, o art. 75 estabeleceu que as normas estabele-

cidas em âmbito federal no que diz respeito à composição, organização e fiscalização se aplicariam às Cortes de Contas dos demais entes federados. Sendo assim, a norma constitucional estadual que previa apenas duas das sete vagas para escolha do Governador retiraria de seu alcance a escolha livre a que teria direito (ou seja, aquela escolha que não recaia entre auditores ou membros do Ministério Público). Por esta razão, os referidos dispositivos, por não seguirem o modelo federal de observância compulsória foram declarados inconstitucionais na data de 18/03/2002. Assim, ficou assentado que ao Governador do Estado caberá escolher três dos sete conselheiros, sendo dois deles entre auditores e membros do Ministério Público, e, à Assembleia Legislativa, quatro.

## **CAPÍTULO 3 – O Processo no Âmbito do Controle Externo**

### **3.1 O Bem Jurídico Tutelado no Processo da Corte de Contas**

Pode-se dizer que todo processo, seja de natureza jurisdicional ou não, tem por fim último promover a paz social, esta sendo definida de acordo com a elite dominante a cada época. Com esse intuito, é retirado dos indivíduos o ímpeto de satisfazerem seus interesses a partir da imposição da lei do mais forte ou do mais poderoso. A monopolização da força ou da coercibilidade nas mãos estatais mostra-se como uma necessidade de se fazer valer a aplicação da justiça ao caso concreto. Ao Direito, justamente, caberia instrumentalizar as formas de solução dos conflitos sociais, de acordo com os valores fundantes de cada sociedade. Assim, o processo onde essa paz social é perseguida deve ser definido a partir de normas jurídicas (princípios e regras) concretizadoras dos direitos e garantias estabelecidas às partes, de forma a compatibilizar as pretensões estatais, sociais e individuais com os ideais políticos estabelecidos. Espera-se, assim, a realização de tutela estatal efetiva, adequada e tempestiva de direitos, para fins de evitar a sua busca pessoal, direta e a qualquer preço.

O processo materializador das competências constitucionais dos Tribunais de Contas, logicamente, também possui por fim mediato a paz social. É fácil constatar esse mesmo horizonte através de um pequeno exemplo. Imaginemos o que aconteceria toda vez que o cidadão, revoltado pela ineficiência da política pública, invadisse uma unidade básica de saúde e obrigasse os respectivos profissionais a atenderem com prioridade um familiar adoentado. Certamente causaria grande conflito e, principalmente, impactaria negati-

vamente no desempenho do serviço público de saúde ali prestado já de forma ineficiente. Resta claro, portanto, que o exercício das próprias razões no âmbito das atividades sujeitas ao Controle Externo realizado pelas Cortes de Contas brasileiras – por mais justas que possam parecer, diga-se de passagem – também obstaculizaria a paz social, fim mediato, e a boa gestão do serviço público, fim imediato.

Chega-se, dessa forma, ao ponto derradeiro. Se o processo dos Tribunais de Contas também almeja a paz social, indiretamente, como todos os demais, é preciso esclarecer que no âmbito de suas competências específicas essa finalidade somente será atingida a partir da tutela do direito fundamental à boa administração pública. A despeito de não ser expresso ostensivamente no art. 5º da Magna Carta, o surgimento desse direito fundamental emerge a partir do regime e dos princípios por ela adotados, nos termos do parágrafo segundo deste artigo (FERNANDES, 2016). De acordo com Freitas (2009, p. 22-34, *apud* SCAPIN, 2019, p. 47):

A compreensão do direito fundamental à boa administração pública pode ser assim resumida: direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.

Ainda que possam ser discutidos os fundamentos do rótulo de *direito fundamental*, entende-se que a expressão *boa administração pública* presta-se a abrigar todos os tipos ou modalidades fiscalizatórias desempenhadas pelas Cortes de Contas, nos termos do art. 70, à luz dos critérios ali também estabelecidos (legalidade, legitimidade e economicidade). E não há dúvidas que a eficiente atuação dos Tribunais de Contas tem muito a contribuir para que o Estado consiga efetivar todos os direitos fundamentais individuais, coletivos e sociais.

Mas não só isso. O desempenho da Corte de Contas em zelar pela boa administração pública também se presta a sustentar o ideal republicano, como poder-dever de cuidar do que é de todos, de forma transparente e responsável. A responsabilidade, nesse sentido, implica *o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis* (BRITTO, 2002, p. 73). E para tanto, faz-se necessária a prestação de contas para que se

comprove o *estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos* (BRITTO, 2002, p. 74), estando essa comprovação sujeita à análise e julgamento de órgão autônomo e independente de Controle Externo.

De mesma forma, outro efeito reflexo é o fortalecimento do regime democrático. Ao julgar as contas dos gestores públicos, espera-se que a análise técnica a respeito da boa administração pública possa sensibilizar a sociedade e a opinião pública, de forma a evitar que os maus gestores consigam lograr êxito de se reelegerem para outros períodos de governo. A esse respeito, vale ressaltar que a Lei da Ficha Limpa impede que pessoas cujas contas tenham sido reprovadas pelo Poder Legislativo, após análise do parecer prévio emitido da Corte de Contas, elejam-se pelo período de oito anos a contar de decisão. Assim, mais do que contribuir para o conhecimento da sociedade a respeito de uma má gestão, a própria lei veda a candidatura de forma expressa.

Em sede conclusiva, tutelar a boa administração pública é a meta do Controle Externo realizado pelo Tribunal de Contas, sendo o seu processo um meio para este fim.

### 3.2 A Natureza Jurídica do Tribunal de Contas

Para adentrarmos ao estudo sobre a natureza jurídica do Tribunal de Contas, seguir-se-á a divisão proposta por SCAPIN (2019, p. 91). Para o referido autor, a natureza jurídica das Cortes de Contas pode ser dimensionada por dois critérios: o orgânico e o funcional. O primeiro deles busca esclarecer em qual poder orgânico do estado o Tribunal de Contas poderia ser inserido ou vinculado – se no Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário. O segundo, qual a função estatal desempenhada pela Corte de Contas – se administrativa, legislativa ou jurisdicional.

Como amplamente conhecido, os Poderes Orgânicos da República Federativa brasileira foram definidos no art. 2º da Carta Maior, de acordo com a tripartição clássica proposta por Montesquieu no século XVIII. Apesar de o Tribunal de Contas possuir o seu regramento constitucional inscrito no capítulo I do Título IV, dedicado ao Poder Legislativo, dificilmente poderia ser enquadrado como pertencente a esse poder. Todavia, a expressão *com o auxílio do Tribunal de Contas*, contida no *caput* do art. 71 ao se referir ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, confunde ao passar certa ideia de subordinação. A que se referir, para desembaralhar este ponto que, em nenhum momento a

Constituição utilizou a expressão *órgão auxiliar* em menção ao Tribunal de Contas. Apenas estabeleceu que o exercício do Controle Externo pelo Tribunal de Contas poderá, em casos bastante delimitados, como visto nos itens anteriores deste trabalho, ser realizado em auxílio ao poder responsável/titular, em última instância, pelo Controle Externo (ME-DAUAR, 2020, p. 138). Afirmar que o Tribunal de Contas está institucionalmente vinculado ao Poder Legislativo tendo em vista a conjugação de certas competências seria confundir o critério orgânico e funcional.

Ademais, recorda-se, já foi referido no presente trabalho que o Poder Judiciário em diversas decisões reconheceu a ausência de subordinação entre o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo.

Tampouco o Tribunal de Contas poderia ser vinculado ao Poder Executivo. O caráter vitalício da ocupação do cargo por seus membros quebra qualquer vínculo com este Poder, cujos membros são eleitos. Além do mais, o Poder Executivo escolhe para nomeação somente 1/3 dos Ministros, o que reduz sobremaneira a sua influência sobre a Corte de Contas.

E o Poder Judiciário? Também seria forçoso tal enquadramento. O art. 73, *caput*, dispôs que o Tribunal de Contas se organizaria à semelhança dos tribunais judiciários. Ainda, o parágrafo terceiro do mesmo dispositivo conferiu as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens de Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Logicamente, se inscrito no Poder Judiciário fosse, tais dispositivos seriam desnecessários.

Por tudo, em suma, basta a leitura dos artigos 44, 76 e 92 da Constituição para facilmente constatar que o Tribunal de Contas não pertence ao Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário. Na verdade, a Corte de Contas é uma instituição autônoma e independente. Autônoma porque tem capacidade de autorregulamentação quanto aos aspectos administrativo, orçamentário e financeiro. Independente porque não possui vínculo de subordinação com nenhuma outra instituição da república. Faz sentido que assim o seja, caso fosse vinculado a algum poder ou órgão da república, esvaziar-se-ia o controle *externo*, em outras palavras, o controle realizado por aquele que não participa, desvinculado, sem qualquer relação com o controlado.

Nos termos referidos pelo Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, o Tribunal de Contas, juntamente com o Ministério Público, poderia ter o seu regramento em capí-

tulo denominado “outras funções essenciais à Democracia” (SCAPIN, *apud* FERNANDES, p. 137).

Em relação à natureza jurídica sob o aspecto funcional, existe grande discussão na doutrina. Pode-se dividir em três vertentes. A primeira que defende que a função do Tribunal de Contas é administrativa (por exemplo, MEDAUAR, 2020); a segunda, mais antiga, que entende que a função do Tribunal de Contas é jurisdicional (tese defendida por Seabra Fagundes, citado por SALLES, 2019 e Jarbas Maranhão, citado por MEDAUAR, 2020); e uma terceira que entende que a função estatal do Tribunal de Contas é autônoma e específica – vinculada à função de controle externo (nesse sentido, vide SCAPIN, 2019; e VIANA, 2019). Para além da divisão realizada, SALLES (2019) entende que a função do Tribunal de Contas é jurisdicional quanto à competência prevista no inciso II do art.71, bem como administrativa em relação às demais desse mesmo dispositivo.

Exposto o quadro mais geral, não é objetivo desse trabalho aprofundar a discussão de forma a respaldar qualquer linha doutrinária anteriormente referida. Entretanto, em linhas gerais, algumas considerações fazem-se necessárias para que o tema seja enfrentado da forma devida, sem esconder dificuldades.

A controvérsia do exercício da função jurisdicional pelo Tribunal de Contas tem por ponto de partida a atribuição da competência para julgar as contas dos administradores públicos e de todo aquele responsável por recursos oriundos do erário. Todavia, como recentemente explicado, a Corte de Contas não é órgão componente do Poder Judiciário<sup>5</sup> pela Constituição de 1988. E simplesmente por isso, suas decisões não possuem o aspecto fundamental relacionado à jurisdição, “o caráter de definitividade ou imutabilidade dos efeitos, inerentes aos atos jurisdicionais” (CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO *apud* MEDAUAR, 2020, p 140.). Isso porque “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXV, CF). Mesmo que se entenda que o Poder Judiciário não possui exclusividade sobre a função *julgar* (o que quer que seja), tendo outros Poderes, inclusive, essa prerrogativa no âmbito de função atípica, somente ele o faz com a característica de estabilidade para fins de preservação da paz social.

---

<sup>5</sup> Conforme retrospectiva das competências constitucionais do Tribunal de Contas, vale lembrar que a Constituição de 1937 inseriu o regramento da Corte de Contas na mesma seção dedicada ao Poder Judiciário. Contudo, nem mesmo nessa Constituição o Tribunal de Contas foi definido como “órgão” do Poder Judiciário, nos termos de seu art. 90.

Além do mais, o Tribunal de Contas não possui meios para executar as suas próprias decisões das quais resultem imputação de débito ou multa, sendo essas consideradas como título executivo (extrajudicial) (art. 73, §3º).

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal asseverou a ausência de caráter jurisdicional do Tribunal de Contas, inclusive modificando o posicionando expresso em sua Súmula nº 347, aprovada por seu Plenário em 13/12/1963: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público” (BRASIL, 1963). Vejamos:

(...) **É inconcebível a hipótese de o Tribunal de Contas da União, órgão sem qualquer função jurisdicional**, permanecer a exercer controle de constitucionalidade nos julgamentos de seus processos, sob o pretensu argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula 347 do STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>6</sup>. (BRASIL, 2021a) (grifou-se)

(...) **O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional**, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal<sup>7</sup>. (BRASIL 2021b) (grifou-se)

Após rechaçar a função jurisdicional da Corte de Contas, muitos doutrinadores entendem, por exclusão, que a função desse órgão só pode ser administrativa, eis que jurisdicional não é, muito menos legislativa. Nesse caso, tentam não reinventar a roda clássica de Montesquieu.

Para os defensores de função estatal específica e autônoma – a função de Controle Externo – a atividade desempenhada pelo Tribunal de Contas não pode ser definida como administrativa, eis que, justamente, seria a função administrativa desempenhada por todos os poderes e órgãos estatais o objeto da fiscalização realizada pelo Controle Externo:

O Tribunal de Contas é um órgão externo da administração pública, autônomo e independente dos três poderes classicamente constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), cujas atividades fiscalizatórias sobre a função administrativa decor-

---

<sup>6</sup> Mandado de Segurança 35.824/DF.

<sup>7</sup> Mandado de Segurança 35.410/DF.

rem do exercício de função estatal própria e autônoma: a função de controle externo (SCAPIN, 2019, p. 97)

Em apertada síntese, entende-se como razoáveis as duas correntes que prevalecem: a que entende que a função da Corte de Contas é administrativa e aquela que defende o exercício de função estatal autônoma e típica de controle externo. E a bem da realidade, a despeito da discussão doutrinária, arrisca-se a dizer que nesse aspecto nenhuma diferença faz no mundo dos fatos. As competências do Tribunal de Contas decorrem diretamente da Constituição Federal.

### 3.3 Processo Administrativo ou de Contas/Controle Externo?

O entendimento firmado a respeito da natureza jurídica do Tribunal de Contas, sob o aspecto funcional, encontra-se imiscuído com a compreensão a ser firmada quanto à natureza do processo que tramita neste órgão para o exercício de suas competências.

A celeuma doutrinária continua.

Para os doutrinadores que entendem que o Tribunal de Contas tem função administrativa, por implicação lógica, também defendem que natureza do expediente que tramita na Corte seja processo administrativo (por todos, SALLES, 2019 e MEDAUAR, 2023). Assim como aqueles que entendem pelo exercício de função estatal autônoma e específica de controle externo, prescrevem que o processo realizado no âmbito do Tribunal de Contas não pode ser enquadrado como processo administrativo, posto que possui suas idiossincrasias, mas sim como processo de contas ou de controle (por todos, SCAPIN, 2019, e VIANA, 2019). Isso porque o dito processo de contas possui especificidades, assim reconhecidas por Carlos Ayres Britto (2002, p. 10):

(...) os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São processos de contas, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativo. (...) Que também não sejam processos administrativos, basta evidenciar que as Instituições de Contas não julgam da própria atividade (quem assim procede são os órgãos administrativos), mas da atividade de outros órgãos, outros agentes públicos, outras pessoas, enfim. Sua atuação é consequência de uma precedente atuação (a administrativa), e não um proceder originário. E seu operar institucional não é propriamente um tirar consequências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em que medida.

De qualquer forma, comum a todas as correntes é a adoção da teoria da processualidade ampla. Isto é, o entendimento de que o processo pode ser concebido como o exercício do poder estatal: “O processo, nesse entendimento, expressa o aspecto dinâmico de um fenômeno que se vai concretizando em muitos pontos no tempo, refletindo a passagem do poder em atos ou decisões” (MEDAUAR, 2023, p. 171). O processo, portanto, representa o exercício do desempenho de cada função estatal. Assim, existem processos administrativos, legislativos e jurisdicionais (e *de contas*, para os defensores da função estatal de controle externo). E circunscrito a cada função, pode-se dividir, ainda, em tantos quantos forem os seus ramos específicos. Por exemplo, função jurisdicional: processo cível, penal, eleitoral, militar, etc.

Independentemente da função a ser adstrita, é no respectivo processo que os procedimentos – sequência encadeada de atos – são autuados. Todavia, é importante reconhecer que o processo assume aspecto mais amplo do que simplesmente um somatório de procedimentos. No processo, além do vínculo entre atos, existe também o vínculo firmado entre sujeitos na relação processual, o que engloba seus direitos, deveres, poderes e faculdades. Sobretudo, característica fundamental para o processo é, justamente, a atuação dos interessados em contraditório.

A cada função estatal a ser materializada no processo, podendo esta ser dividida em tantas quantas forem os seus tipos, tem por fundo um regramento jurídico com as respectivas particularidades (princípios e regras), cujo núcleo comum tem base constitucional, especialmente na seção dedicada aos direitos e garantias fundamentais. Assim sendo, finalmente, pode-se deslumbrar uma consequência prática em considerar a natureza jurídica do Tribunal de Contas como função administrativa ou específica, de contas.

Considerar o processo da Corte de Contas como administrativo implicaria na adoção de todo conjunto normativo (leis, jurisprudência, doutrina e costumes) vinculados ao ramo do Direito Administrativo. Já considerar o mesmo processo como de contas ou de controle significaria utilizar um arcabouço normativo e institucional inexistente. O processo de contas, portanto, é algo puramente ideológico no presente. Para sua efetivação, seria necessária uma complexa construção jurídica a respaldar (i) o reconhecimento de função estatal específica; (ii) um novo ramo em matéria processual.

Nesse sentido, para a finalidade do presente trabalho, deve-se reconhecer que o processo levado a cabo pelo Tribunal de Contas é processo administrativo. Faz-se até

por exclusão: do ponto de vista institucional-normativo, não é possível reconhecê-lo como processo judicial ou parlamentar, por óbvio. De mesmo modo, não existem maiores problemas no reconhecimento de que tal processo administrativo apresente diversas peculiaridades, quando em comparação à função administrativa desempenhada pelos demais Poderes e órgãos da república. É o enquadramento possível pelo ordenamento jurídico brasileiro atual.

Enfatiza-se que não se desconhece os dispositivos da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB – (Decreto-Lei nº 4.657/1942), artigos 20, 21, 23, 24 e 27, os quais, de acordo com a redação conferida pela Lei Federal nº 13.655/2018, fazem referência às decisões da esfera controladora, em contraposição às decisões da esfera administrativa e judicial. Para muitos autores, os citados dispositivos representam o reconhecimento de uma natureza jurídica específica à função estatal desempenhada pelo Tribunal de Contas e o seu respectivo processo. Todavia, entende-se que a diferenciação trazida pela referida legislação pode apenas ter o condão de especificar, em relação ao Tribunal de Contas, uma função administrativa específica e diferenciada, distinta daquelas desempenhadas pelos demais Poderes e órgãos da República. Como de fato é. Outrossim, não se pode cair no ledão engano de pensar que a legislação infraconstitucional é capaz de irradiar efeitos ao ordenamento jurídico-constitucional. Em realidade, é exatamente o contrário.

O efeito mais prático e notório de reconhecer o processo que tramita no Tribunal de Contas como sendo de natureza administrativa, mesmo com suas peculiaridades, é compreender que, por este motivo, cada ente da federação brasileira possui competência para legislar a respeito. Não é à toa que leis orgânicas de cunho federal, estadual ou municipal estabelecem todo o regramento a respeito do Tribunal de Contas, de acordo com o ente federativo ao qual esteja vinculado. Assim, existem leis específicas que estruturam, organizam e dispõem sobre as competências constitucionais das Cortes de Contas e o respectivo processo para o exercício de todas as suas atribuições. O Tribunal de Contas da União, por exemplo, encontra-se regido pela Lei Federal nº 8.443/1992. Para o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, existe a Lei Estadual nº 11.424/2000. Para encerrar o exemplo, refira-se à Lei nº 9.167/1980, a qual dispõe sobre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Além da legislação específica para cada ente da federação que possui Tribunal de Contas, grande fonte normativa encontra-se nos respectivos regimentos internos e resoluções, inclusive em matéria processual. Para Aderbal Torres de Amorim (2006), o regra-

mento local sobre matéria, seja por lei ou por normas infralegais, é plenamente inconstitucional, por se tratar de matéria legislativa de competência privativa da União. Posicionamento esse controverso.

Por fim, o conjunto normativo anteriormente exposto, na maioria das vezes, remete à legislação processual civil para fins de aplicação subsidiária. Diferentemente do que pensam alguns autores (SCAPIN, 2019 e VIANA, 2019) tal fato não é suficiente para conferir natureza diferente da administrativa ao processo dos Tribunais de Contas. Até porque, o próprio Código de Processo Civil admite ostensivamente a sua aplicação supletiva e subsidiária a processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, nos termos do art. 15. Ou seja, considerar os processos da Corte de Contas como administrativo também induziria a utilização do processo civil para fins de colmatação de lacunas que eventualmente possam surgir, o que não descaracterizaria a sua natureza, mas sim a reforçaria<sup>8</sup>.

Não se esta a militar, contudo, contra a existência de uma lei nacional regradora da materialização das competências das Cortes de Contas. A uniformização da atuação processual das Cortes de Contas certamente modernizaria o exercício do Controle Externo brasileiro, trazendo segurança jurídica a todas as partes envolvidas, especialmente aos particulares que mantêm contratos com o Poder Público em mais de uma unidade da federação<sup>9</sup>. Ocorre que isto implicaria, necessariamente, afastar o processo da seara administrativa, de forma a atrair a competência privativa da União para legislar sobre a matéria, nos termos do art. 22, I da Constituição Federal.

Em síntese, a despeito das discussões sobre a melhor forma de organização do Controle Externo brasileiro, todo o processo que tramita no âmbito dos Tribunais de Contas possui seu regramento jurídico em normas federais, estaduais e municipais, bem como nos respectivos regimentos internos e outras normas de cunho infralegal (como resoluções das próprias Cortes).

Por fim, superada essa discussão, sem esconder as controvérsias sobre o tema, elencam-se os princípios mais relevantes do processo administrativo, os quais, logicamente, se aplicam ao processo que tramita nas Cortes de Contas. De acordo com Medauar (2023), são os princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da

---

<sup>8</sup> Vejamos o que diz o art. 147 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, a título exemplificativo: “Nos casos omissos neste Regimento, aplicar-se-ão, de forma subsidiária e, no que couber, as normas de direito processual civil e do Código Civil”.

<sup>9</sup> A medida recorrentemente é proposta pela Associação dos Tribunais de Contas – ATRICON, integrada por Ministros, Conselheiros e seus substitutos.

razoável duração do processo, da oficialidade, da verdade real e do formalismo moderado. Já Ismar Viana (2019), o qual entende pela existência de um processo de contas de natureza específica, desvinculado do processo administrativo, destaca os princípios da legalidade, do devido processo legal, da tipicidade, ampla defesa, contraditório e da verdade real. Interessante que autores com visões diferentes a respeito da natureza do processo do Tribunal de Contas concordam em grande medida sobre os princípios balizadores da operacionalização das competências dessas Cortes. Isso denota, pois, que o processo administrativo e o *processo de contas* não estariam tão distantes assim em relação a sua natureza.

Em realidade, os referidos princípios encontram-se em todos os ramos processuais, em maior ou menor intensidade, eis que possuem base constitucional. Um exemplo a respeito do alcance normativo, de acordo com o ramo processual, seria o princípio da verdade real. Tal princípio tem uma amplitude de aplicação menor no processo civil, quando em comparação ao processo penal ou administrativo. Por esse motivo, inclusive, entende Viana que o *processo de contas* seria ramo processual mais próximo do direito processual penal (e não do processo administrativo). As razões apresentadas pelo autor para sustentar essa defesa amparam-se nas gravosas consequências ao patrimônio, à honra e à imagem que podem ser acarretadas aos sujeitos passivos em virtude de atuação da Corte de Contas, consequências essas que podem atingir até mesmo o pleno exercício de direitos políticos e de funções públicas. Entretanto, discorda-se frontalmente das razões apresentadas pelo autor. Isso porque qualquer atividade processual pode apresentar grave restrição às garantias e direitos alheios, mesmo sem interferir no *status libertatis* dos sujeitos.

Em suma, o processo administrativo específico e peculiar que tramita nas Cortes de Contas atende aos princípios do processo administrativo, o que de forma alguma exclui a aplicação subsidiária de princípios de outros ramos processuais, como o processo penal ou civil.

### 3.4 Natureza Jurídica das Decisões das Cortes de Contas

A respeito do tema, a literatura costuma dividir a análise em duas etapas. A primeira diz respeito à classificação de acordo com a função da instituição. A segunda diz respeito ao poder de revisão de atos da Administração Pública e, caso exista, a coercibilidade necessária para impor suas decisões.

A classificação da natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas quanto à função recai na mesma discussão quanto a natureza do órgão e de seu processo, realizada anteriormente. Certo que natureza jurisdicional não é, eis que as Cortes de Contas não compõem o Poder Judiciário, o que implica que suas decisões estão sujeitas ao controle deste e tampouco possuem os traços marcantes dos atos jurisdicionais: notadamente o da coisa julgada (relativo à definitividade das decisões); da inércia (eis que a incidência de muitas competências das Cortes de Contas se realizam de ofício, sem qualquer impulso ou provação das partes); assim como a executoriedade de suas decisões (vez que as Cortes de Contas não possuem meios para tanto) (BRITTO, 2002).

Ainda assim, é relevante destacar, conforme pontuado por autores como Alexandre Aroeira Salles (2018, p. 56 e 57), que a jurisprudência nacional tem se consolidado no sentido de que o Poder Judiciário não possa revisar o mérito das decisões das Cortes de Contas, mas tão somente os aspectos formais ou questões relacionadas à ilegalidade manifesta. Assim, trata-se de uma revisão restrita. Vejamos:

Ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o tribunal de contas pratica ato insusceptível de revisão na via judicial a não ser quanto ao seu aspecto formal ou terna de ilegalidade manifesta. Mandado de segurança não conhecido<sup>10</sup>.

(...) não se pode pretender que o poder judiciário exerça a competência atribuída pela constituição, em substituição à Corte de Contas. Mandado de segurança denegado<sup>11</sup>.

Superada essa preliminar, resta saber se as decisões dos Tribunais de Contas são decisões administrativas ou *decisões de contas*, conforme pressupõe os defensores da existência de função estatal específica, assim como a existência de ramo processual específico (por todos, SCAPIN, 2019). Entende-se não existir resposta correta. No entanto, por questões de coerência com a argumentação anteriormente desenvolvida, considerar-se-á a natureza administrativa das decisões do Tribunal de Contas. Em relação às consequências jurídicas práticas dessa classificação ou para a análise aqui proposta, para a bem da verdade, nada implica.

---

<sup>10</sup> Mandado de Segurança 7280.

<sup>11</sup> Mandado de Segurança 22752.

Mais importante é saber se a natureza jurídica das decisões das Cortes de Contas possui o condão de revisar os atos da Administração Pública. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1996, p. 12), a resposta é positiva. Isso porque a decisão do Tribunal de Contas “tem fundamento constitucional e se sobrepõe à decisão das autoridades administrativas, qualquer que seja o nível em que se insiram na hierarquia da Administração Pública”. A posição da prestigiada doutrinadora vai ao encontro da definição de controle em sentido restrito ou técnico-jurídico realizada por Medauar (2020, p. 31): “Controle da Administração Pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado”. Esse controle restrito, reforça-se, é o realizado pelos Tribunais de Contas brasileiros para fins de implementação no rol de competências previstas nos incisos do art. 71 da Constituição Federal, à exceção do inciso primeiro.

Quando as suas características, de acordo com a teoria quinária de Pontes de Miranda, nos termos bem explicados por Marinoni et al. (2019) pode-se dizer que as decisões dos Tribunais de Contas revestem-se de caráter (i) constitutivo, quando por exemplo, apreciam para fins de registro um ato de aposentadoria, nos termos da competência prevista pelo art. 71, III, da Constituição, sendo ato complexo que somente se perfectibiliza com a decisão que registra; (ii) declaratório, quando julgam ou apreciam a regularidade das contas dos administradores públicos no âmbito de sua competência (art. 71, I e II); (iii) condenatória, quando impõe as sanções previstas em lei, se constatada a irregularidade da despesa ou ilegalidade das contas, tais como multa proporcional ao dano, ressarcimento ao erário, etc; (iv) executiva, no caso de realização da sustação direta prevista no art. 71, X, quando o órgão deixou de adotar as providências para o exato cumprimento da lei, após o decurso do prazo concedido para tanto; e, por fim, (v) mandamental, na ocasião de estipulação de prazo para correção de ilegalidade verificada, nos termos do inciso IX, do mesmo dispositivo, assim como, quando ocorre o deferimento de tutela de urgência cautelar para fins de evitar ato ordenatório de despesa ilegal e de efeitos perversos ao erário.

Sob o aspecto condenatório, vale referir que o Tribunal de Contas não possui meios coercitivos para a execução de sua condenação. Nos termos do art. 71, parágrafo 3º, suas decisões (condenatórias) da qual resulte imputação de multa ou débito, terão a eficácia de título executivo extrajudicial, o que entrega liquidez e certeza aos seus fundamentos e cálculos. Isso implica que a parte interessada, no caso, a Administração Pública, deverá ingressar com ação no Poder Judiciário para executar este título.

Portanto, as decisões de cunho declaratório, constitutivo, mandamental, condenatória ou executiva exaradas pelas Cortes de Contas podem vincular juridicamente o sujeito passivo a uma obrigação de fazer e de não fazer; assim como obrigação de dar coisa certa, quando aplicada sanções de natureza pecuniária, como a multa ou ressarcimento ao erário.

## **CAPÍTULO 4 – Os Sistemas Processuais Penais versus o Processo dos Tribunais de Contas**

### **4.1 Os Sistemas Processuais Penais na Doutrina**

Preliminar ao estudo, é relevante definir o que poderia ser entendido como sistema jurídico e sistema processual penal, nos termos conceituados por Mauro Fonseca Andrade, depois de aprofundado estudo de tais conceitos. Para o autor, o primeiro versa sobre “a reunião, conscientemente ordenada, de entes, conceitos, enunciados jurídicos, princípios gerais, normas ou regras jurídicas, fazendo com que se estabeleça, entre os sistemas jurídicos e esses elementos, uma relação de continente e conteúdo, respectivamente” (ANDRADE, 2013, p. 38). Já o sistema processual penal foi definido como “subsistemas jurídicos formados a partir da reunião, ordenada e unificada, de elementos fixos e variáveis de natureza processual penal” (ANDRADE, 2013, p. 452).

O sistema processual penal é muito mais que simples modelo ou tipo de processo, diferentemente do defendido pela doutrina pesquisada, a ser referida em sequência. Isso porque, conforme ensina o prestigiado professor, enquanto o processo fomenta a paz social, os sistemas processuais penais servem de instrumento primordial de auxílio ao legislador para definição da respectiva política criminal que vigorará em determinado país, em âmbito processual. A partir do sistema processual penal adotado, ocorre a definição dos três critérios de política criminal a ele relacionados: o grau de eficiência da repressão criminal; a imparcialidade atribuída aos juízes criminais; e a tecnicidade de sua persecução penal à luz de sua adequação aos preceitos da ciência processualista vigente.

Dessa forma, adotar um sistema processual penal significa, essencialmente, conferir unidade quanto à normatização processual. É dizer que existe um padrão único, previamente estabelecido, para que se processualizem os procedimentos em matéria penal. Não estão autorizados, portanto, procedimentos específicos de acordo com o delito, com a

forma ou com lugar de ocorrência, por exemplo. Isso garantirá que a igualdade entre os sujeitos passivos não seja maculada. Por outro lado, implicará também a existência de um plano de política criminal destinado a estruturar e organizar conscientemente a persecução penal (ANDRADE, 2013).

É possível que o prezado leitor neste exato momento encontre-se aflito ao tentar buscar a relação entre o sistema processual penal e o sistema processual dos Tribunais de Contas. Ou, ainda, se existiria alguma relação entre a persecução penal e as Cortes de Contas.

Em primeiro lugar, conforme referido no capítulo anterior, é impossível afirmar que exista algo que poderia ser definido como *sistema processual de contas* ou *sistema do processo administrativo dos Tribunais de Contas*. Conforme já referido, por tratar de matéria administrativa, cada unidade federativa – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – estabelece o seu regramento processual para sua respectiva Corte de Contas. Isso significa que é possível que se estabeleçam diversos critérios diferentes para a materialização das competências constitucionais das Cortes de Contas, seja quanto à tecnicidade de suas auditorias e fiscalizações, seja quanto à imparcialidade atribuída aos Conselheiros, por exemplo. Foge-se, portanto, da definição de subsistema jurídico, uma vez ausente a unidade necessária.

Tampouco se pretende, a partir do presente trabalho, apresentar qualquer relação entre a persecução penal e a concretização das competências das Cortes de Contas. Todavia, a despeito do processo dos Tribunais de Contas não interferirem diretamente no *status libertatis*, o seu resultado pode imputar gravosas consequências ao patrimônio, à honra e à imagem do sujeito passivo, assim como o processo penal. Entretanto, indiretamente, a condenação de contas poderá ter implicações, inclusive, no *status libertatis* do sujeito, eis que no âmbito da atividade fiscalizatória também poderão ser comprovados ilícitos criminais, os quais podem amparar futura denúncia do Ministério Público. Outra semelhança interessante diz respeito aos efeitos da condenação *de contas* e o da condenação penal. Como se sabe, o art. 92 do Código Penal estabeleceu como efeito da condenação a perda do cargo, função pública ou mandato eletivo, quando aplicada pena privativa de liberdade igual ou superior a um ano, em crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública; ou para pena privativa igual a superior a quatro anos para os demais públicos. Além disso, vale lembrar, a condenação criminal transitada em julgado também implica suspensão dos direitos políticos, enquanto durarem

seus efeitos, nos termos do art. 15, III, da Constituição Federal. Sem o gozo dos direitos políticos, é impossibilitada a candidatura a cargos eletivos, bem como a investidura em cargos e funções públicas. A seu turno, quanto à *condenação* do Tribunal de Contas, a rejeição das contas com fulcro no inciso II poderá ensejar a inelegibilidade pelo período de oito anos, de acordo com o previsto no art. 1º, I, g, da Lei Complementar n. 64/1990, com redação dada pela Lei Complementar n. 135/2010. Mesma legislação, inclusive, também torna inelegível pelo período de oito anos, após o cumprimento da pena, por uma série de crimes como por exemplo aqueles contra a Administração Pública e o tráfico de entorpecentes, (art. 1º, I, e).

Dessarte, resta claro que graves consequências podem atingir o sujeito passivo do processo do Tribunal de Contas, mesmo que não atinja diretamente a sua liberdade. Razão pela qual, o estudo a respeito de como essas cominações são aplicadas mostra-se relevante. Principalmente, como se mostrará mais adiante neste trabalho, a estrutura orgânica das Cortes de Contas está constituída de forma que esse mesmo órgão ora figura na posição de sujeito ativo (como parte contraposta ao gestor de recursos públicos), ora como julgador. E não só isso. O mesmo órgão – Tribunal de Contas – também realiza as fiscalizações e a instrução de seus processos. Em paralelo à persecução penal, seria como se a investigação criminal, acusação e o julgamento fossem realizados pelo mesmo órgão.

Viana (2019) ao estudar especificamente o tema, concluiu que o Tribunal de Contas, em realidade, segue o sistema acusatório não puro. Ainda que não haja maior definição a respeito do que o referido autor entende ser o sistema acusatório, ou a sua pureza, depreende-se de seu texto que a diferenciação ocorre justamente pela *gestão da prova*, sendo sua possibilidade um traço marcadamente inquisitorial. Surpreendentemente, a partir da premissa do próprio autor, este entendeu que os julgamentos do Poder Judiciário ou dos Tribunais de Contas estão adstritos ao sistema acusatório não puro, eis que “adotado pela Constituição Federal de 1988” (VIANA, 2019, p. 66 e 67). Isso a despeito do sistema inquisitivo ser marcadamente pela gestão da prova e pela concentração das funções de investigar, acusar, defender e julgar.

O entendimento do autor, portanto, anteriormente exposto, carece de maior consistência, uma vez que suas definições, além de obscuras, são, inclusive, contraditórias. De qualquer forma, despertou o interesse à pesquisa sobre o tema e, guardadas as devidas adaptações, a necessidade de uma definição mais precisa e consistente sobre qual sistema

as competências dos Tribunais de Contas são processualizadas. E para tanto, inicia-se o estudo apresentando a doutrina tradicional a respeito.

Fernando Capez trata a respeito dos sistemas processuais penais em dois capítulos distintos de sua obra intitulada Curso de Processo Penal. No capítulo terceiro (*Processo*), subitem 3.6 (2022, p. 35), apresenta o sistema acusatório, inquisitivo e misto como tipos de processo penal. Para o autor, o processo penal acusatório é *contraditório, público, imparcial, assegura ampla defesa; há distribuição das funções de acusar, defender e julgar a órgãos distintos*. A principal vantagem do sistema acusatório seria o de não possuir os mesmos defeitos dos modelos processuais baseados em juizados de instrução, onde o juiz, ao participar da produção da prova, teria sua parcialidade maculada. Sendo assim, em resumo, para o autor o modelo acusatório é predominantemente marcado pela realização da investigação e da acusação por órgão distinto do responsável pelo julgamento, possuindo as seguintes garantias processuais: tutela jurisdicional, devido processo legal, acesso à justiça, juiz natural, tratamento paritário das partes, ampla defesa, publicidade, motivação e presunção de inocência.

Já o processo penal do tipo ou modelo inquisitivo seria o *sigiloso, sempre escrito, não é contraditório e reúne na mesma pessoa as funções de acusar, defender e julgar* (CAPEZ, 2022, p. 35). O réu nunca era visto como sujeito de direitos, mas mero objeto da persecução penal, razão pela qual, práticas atentatórias contra a dignidade da pessoa humana, como a tortura, eram admitidas para a obtenção da confissão, principal prova desse tipo de processo.

O sistema misto, a seu turno, seria aquele caracterizado por uma fase inicial inquisitiva de investigação preliminar e instrução preparatória e uma fase final, onde acontece o julgamento com todas as garantias do processo de tipo acusatório.

No capítulo 20, intitulado *Dos Processos em Espécie* (CAPEZ, 2022, p. 209), o autor novamente reafirma as mesmas características, mas de forma sintética. Diferentemente do capítulo terceiro, agora define os tipos acusatório, inquisitivo e misto como sistemas. A diferença relevante é a afirmação de que os diferentes sistemas processuais também podem ser caracterizados a partir da divisão da prova, também conhecido como *gestão da prova*. Nas palavras do autor, “além da divisão das tarefas de acusar, defender e julgar, para a caracterização de um sistema efetivamente acusatório, seria necessário atribuir a iniciativa probatória tão somente às partes”. Por fim, defende o autor que o “Código de Processo Penal adotou o sistema acusatório”.

A seu turno, Salles (2018, p. 102 a 104) refere o sistema inquisitório ou acusatório como *modelos históricos de processo*, sendo encarados como *métodos de prestar jurisdição ou decidir administrativamente* escolhidos pelo homem para incidir sobre determinados casos concretos. O autor em questão não faz referência a nenhum modelo ou sistema misto. Ainda, afirma que o modelo acusatório também pode ser entendido como adversarial. Para ele as principais características do modelo inquisitório são as seguintes: iniciativa do julgador para a investigação, acusação e produção de provas; confusão entre julgador e acusação; discrepância entre poderes da defesa e acusação; caráter escrito da instrução e das defesas; ausência de debates orais; investigação sem participação das partes; verdade real obtida de forma solitária pelo juiz; decisões colegiadas. O modelo acusatório (ou adversarial) teria por características a separação rígida entre o julgador e a acusação; paridade de armas entre as partes; gestão da prova precipuamente nas mãos das partes (defesa e acusação); ônus da prova de quem acusa; existência de debates orais com presença e diálogo com o julgador; publicidade dos atos; inércia do julgador em relação ao diálogo entre as partes; julgador como garantidor do contraditório e da ampla defesa; motivação da decisão a partir de elementos do processo; duplo grau de jurisdição. Enfim, o referido professor não se pronuncia a respeito de qual modelo estaria vigendo no Brasil, mas deixa a entender que seria o acusatório, eis que “é comumente adotado pelos Estados Liberais e atualmente pelos Democráticos”.

Nucci (2022, p. 14 e 15) reconhece como sistemas principais o acusatório, inquisitorial e misto. O sistema acusatório para o autor seria aquele onde é nítida a separação entre o órgão acusador e o julgador; está presente a liberdade de acusação e defesa; existe isonomia entre as partes; vigora a publicidade do procedimento; há contraditório; é possível a recusa ao julgador; a produção de provas é livre; predomina maior participação popular na justiça penal e a liberdade do réu é a regra. O sistema inquisitivo é caracterizado pela ausência dessas características, essencialmente, eis que existe a concentração de poder nas mãos do julgador, o qual também exerce a função de acusador; predomina os procedimentos escritos (sem debates orais); a confissão do réu é considerada a principal prova; não é possível recusar o julgador; o procedimento é sigiloso; inexistente contraditório e a defesa é apenas pró-forma. O sistema misto “uniu as virtudes dos dois anteriores”, sendo constituído por duas grandes fases: a instrução preliminar, com elementos do sistema inquisitivo; e a fase julgamento, com a predominância do sistema acusatório. Por fim, o referido autor defende que o sistema adotado pelo Código de Processo Penal brasileiro era o misto até a

instituição do Juiz de Garantias (art. 3º-A a 3º-F do código, inserido pela Lei 13.964/2019 – Pacote Anticrime). Para o autor, a reforma legislativa referida, ao impedir o contato do juiz de instrução e julgamento com o inquérito policial, vedaria qualquer iniciativa investigatória deste na *fase inquisitiva*. Seria, assim, instituído o sistema acusatório mitigado. A mitigação seria por conta da possibilidade de produção de provas de ofício durante a fase de instrução do processo. Todavia, os dispositivos relativos à instituição do Juiz de Garantias e as demais alterações a ele conexas na lei processual penal encontram-se suspensos liminarmente pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6298. Portanto, segundo o autor, o sistema misto permanece plenamente vigente no ordenamento.

Sem adentrar em repetições desnecessárias, Avena (2022, p. 8) conceitua os sistemas acusatório e inquisitivo de forma bastante semelhante aos autores referidos anteriormente, sendo enfatizado que aquele é próprio dos regimes democráticos, enquanto este, dos regimes ditatoriais. A diferença relevante está em relação ao que poderia ser definido como sistema misto. Afirma o doutrinador ser este um modelo intermediário entre o sistema acusatório e inquisitivo. Se por um lado mantém as garantias constitucionais, como presunção de inocência, contraditório e ampla defesa; por outro, mantém traços do sistema inquisitivo, a exemplo da possibilidade conferida ao juiz de produzir provas de ofício. Constata-se, portanto, que além da ausência de distinção entre as funções de acusar e julgar, o autor ora analisado considera a *gestão da prova* como traço bastante relevante do sistema inquisitivo, apto a diferenciá-lo do sistema acusatório. Razão pela qual também denomina o sistema misto como *inquisitivo garantista*. Ou seja, a acusação ser realizada necessariamente por órgão ou pessoa diferente do julgador é prescindível nessa visão. Encerrando a explanação, o autor também defende que no Brasil encontra-se vigente o sistema acusatório.

A propósito da possibilidade de produção de prova *ex officio judicis*, na visão de Lopes Júnior (2004, p. 168, *apud* ANDRADE, 2013, p. 242) também é questão determinante para que se possa considerar um sistema como acusatório ou inquisitivo, sendo a separação de atividades entre acusador ou julgador como elemento meramente acessório para o sistema acusatório:

De modo a justificar essa afirmação, sustenta que o que realmente importa para a definição de um sistema processual – como acusatório ou inquisitivo – é a identi-

ificação de seu *princípio formador*, que estaria relacionado à já refutada *gestão da prova*. (ANDRADE, 2013, p. 242)

Assim sendo, na visão do autor analisado, o sistema seria acusatório simplesmente pela passividade do juiz na fase probatória. Implica inferir, portanto, que à luz desse pressuposto, o sistema processual brasileiro não poderia ser considerado acusatório, tendo em vista a iniciativa probatória facultada ao magistrado em alguns dispositivos do Código de Processo Penal, a exemplo de seu art. 156.

Após análise de alguns conhecidos autores sobre o tema, já é possível retirar algumas conclusões. A primeira delas, e bastante óbvia, é a existência de uma grande variedade de conceitos sobre o que viria ser o sistema processual penal acusatório, inquisitivo ou misto. Principalmente, a diferença marcante dos elementos caracterizadores de cada sistema processual penal. Conforme demonstrou a pesquisa por nós realizada, cada autor elege os atributos considerados mais relevantes a sustentar a definição proposta. Resultado é a multiplicidade de conceitos e características que, ao fim e ao cabo, criam tantos sistemas diferentes entre si, quanto o número de autores que se propõem a enunciá-los.

Talvez o melhor exemplo sejam as definições quanto ao que seria sistema processual penal misto. Há quem considere misto por agregar características dos sistemas inquisitivo e acusatório. Isso porque consideram a persecução penal dividida em duas grandes etapas, sendo uma delas inquisitiva, relativa à investigação criminal realizada pela Polícia Judiciária ou pelo Ministério Público, e outra acusatória (e judicial), após a realização da denúncia. Por outro lado, há quem considere o sistema misto como aquele que conserva a principal característica inquisitorial, qual seja, a faculdade de produção de provas *ex officio judices*. Ainda, existe autor que sequer faz referência à existência do sistema processual penal misto.

Sobre a definição de qual sistema processual penal é adotado no Brasil, o desencontro de posições doutrinárias da mesma forma é patente. Por estar ausente definição constitucional ou legal expressa a respeito, a doutrina divide-se, essencialmente, em defender a adoção do sistema acusatório ou misto (ou inquisitivo garantista).

Todas as considerações anteriores, claro, partindo do pressuposto de que existe o tal *sistema*, uma vez que muitos referem apenas como modelos ou tipos de processo, seja jurisdicional ou administrativo.

Portanto, por mais que se ressalve que as obras pesquisadas não tinham por objeto específico o estudo dos sistemas processuais penais, o que implica dizer que abordaram os seus conceitos de forma mais sintética ou resumida, restou claro que cada autor deliberadamente escolheu as características e a definição sem o rigor científico necessário, de acordo com o que acreditaria estar presente em cada sistema. Crer que algo existe é muito diferente do que provar a sua existência, demonstrando sua origem, suas características essenciais e sua evolução ao longo do tempo.

Assim sendo, os conceitos a respeito dos sistemas, na mesma medida das suas características, não serviriam para atingir os objetivos do presente trabalho. Isso porque, tendo em vista que cada autor possui o seu conceito, sem especificar com clareza o que seria contingente ou necessário, teríamos que eleger um deles para fins de investigação e paradigma. O estudo realizado, por isso, não seria de comparação entre o sistema processual penal acusatório e o processo do Tribunal de Contas, mas sim o sistema processual penal acusatório, segundo Avena, ou Nucci, ou Lopes Junior, etc., e o processo das Cortes de Contas. Por este motivo, entendemos que a posição de Mauro Fonseca Andrade seja a mais adequada enquanto cânone.

De acordo com seu estudo, a conceituação dos sistemas realizada pelos autores estudados e pela maior parte da doutrina não passa de tipos ideais weberianos, os quais foram por ele definidos da seguinte forma:

(...) *conceitos exagerados, genéricos e abstratos* criados pelas mais diversas áreas do conhecimento humano, e que não representam uma *realidade histórica* e tampouco autêntica. Eles seriam os conceitos *artificiais* ou *meras hipóteses* que não representam verdadeiramente o objeto de um determinado estudo, o que obrigatoriamente lhes confere um grau de validade relativo (ANDRADE, 2013, p. 48) (grifo próprio do autor).

Dessa forma, o tipo ideal constitui-se em uma ferramenta, um meio para avaliar o conhecimento, e não a materialização dele próprio. Sua função é permitir ao pesquisador a comparação de determinada realidade a um cânone específico - o tipo ideal.

Ao elucidar o conceito de tipo ideal, bem como sua utilidade, a obra ora em estudo foi dedicada a desmitificar os tipos ideais contidos nas conceituações doutrinárias, a partir de detalhado estudo histórico desses sistemas, desde os tempos antigos até suas manifestações contemporâneas. Seu propósito principal foi a apresentação de uma conceitua-

ção dos sistemas acusatório, inquisitivo e misto, a partir de seus elementos necessários e contingentes, compatíveis a todas as suas representações históricas e atuais.

O método aplicado pelo autor, assim, foi justamente a investigação dos elementos fixos e variáveis presentes em cada um dos sistemas processuais penais, de forma a individualizá-los indubitavelmente. Os elementos fixos seriam aqueles necessários à criação e à diferenciação de outros sistemas existentes. A seu turno, as variáveis seriam contingentes, cuja presença é facultada, não obrigatória, tendo por função a mobilidade ou funcionamento do sistema.

O acurado estudo histórico realizado revelou que a maioria das características apontadas como específicas ou exclusivas do sistema acusatório ou inquisitivo definidos pelos tipos ideais doutrinários, em realidade, estiveram presentes em ambos, em maior ou menor medida, ao longo de suas manifestações históricas. Constituem-se, portanto, de elementos variáveis, ou seja, imprestáveis para defini-los à luz da ciência do Direito como sistema específico.

Mesmo que não seja objetivo do presente trabalho apresentar os detalhes da obra em estudo, não nos furtamos a referir alguns exemplos para aclarar o leitor a respeito de toda depuração realizada. O primeiro deles é o princípio do contraditório, apontado pela esmagadora maioria dos doutrinadores como elemento essencial ao sistema acusatório, sendo sua ausência, por conseguinte, uma característica marcante do sistema inquisitivo. Para elevar o princípio do contraditório a um elemento variável do sistema acusatório, o autor explica que em muitas oportunidades o contraditório é limitado ou negado a outra parte, sem que o processo em questão deixe de pertencer ao sistema acusatório. É o caso das decisões de natureza cautelar – a exemplo da prisão preventiva – onde o juiz primeiro decide a respeito, para somente permitir a manifestação da parte contrária. Também refere a preclusão temporal, que é a impossibilidade de praticar determinado ato processual pelo encerramento do prazo. No direito pátrio, o autor ainda recorda a ausência de contraditório anteriormente à decisão que recebe ou rejeita liminarmente a ação penal apresentada pelo acusador, nos termos do art. 396 do CPP (ANDRADE, 2013, p. 139 a 141). Por outro lado, em diversas espécies de Inquisição Católica – Medieval, Espanhola e Romana – era autorizado ao imputado defender-se de alguma maneira. Mesmo que se reconheça que a defesa não era a mais adequada ou a melhor possível, o contraditório, sim, esteve presente em sistemas processuais penais inquisitivos, inclusive contemporaneamente em país demo-

crático, cujo exercício do contraditório se encontra constitucionalmente estabelecido (ANDRADE, 2013, p. 376 e 377).

Outro exemplo de desmitificação que vale a pena referir diz respeito à vinculação do juiz passivo/inerte ao sistema acusatório, ao mesmo tempo que o juiz ativo seria vinculado ao sistema inquisitivo. Para tanto, começa o autor elucidando que no sistema acusatório romano os juízes não eram passivos ou inertes, eis que o instituto da *ampliatio*, como sugere o nome, tinha por consequência uma ampliação do julgamento para que as partes apresentassem novas provas, quando o resultado de determinado julgamento possuísse a prevalência de votos *non liquet* (*não está claro*). Ao invés de decidirem com base no conjunto probatório deficiente ou insuficiente apresentado pelas partes, os julgadores manifestavam-se no sentido de que novas provas deveriam ser apresentadas para que a lide fosse decidida. A postura dos julgadores, portanto, não era passiva diante da produção probatória das partes. Ao contrário. Postura passiva em tal situação teria por consequência o julgamento a favor ou desfavor de quem tivesse o ônus probatório, o que poderia caracterizar, aos olhos do sistema acusatório da época, uma grande injustiça. Por outro lado, durante a vigência da Inquisição Espanhola, o texto das instruções de Torquemada de 1484 não autorizava aos juízes a possibilidade de buscarem novas provas condenatórias, além daquelas já produzidas pelas partes (ANDRADE, 2013, p. 202 e 203). Assim, demonstrou-se que passividade judicial ou a gestão da prova não é critério para caracterizar o sistema acusatório ou inquisitivo<sup>12</sup>.

E assim o foi para tantos outros elementos encontrados como tipos ideais do sistema acusatório ou inquisitivo, como princípio da publicidade, da oralidade, da escritura, da igualdade, da paridade de armas, do *favor rei*, segredo processual, prova legal e tortura, etc.

Após o exame de todos os elementos dos tipos ideais de sistema acusatório, inquisitivo e misto, o referido autor foi capaz de enunciar os elementos fixos/essenciais a cada respectivo sistema. Os sistemas acusatório e inquisitivo são formados por dois elementos fixos cada, sendo um de natureza principiológica e outro de natureza procedimental. Assim o sistema processual penal acusatório é aquele caracterizado pelo princípio acusatório e pelo fato de o processo iniciar somente pelo oferecimento da acusação. O princípio acusatório corresponde à separação obrigatória entre as figuras do acusador e do julga-

---

<sup>12</sup> Ressalta-se que tampouco o autor analisado defende a iniciativa probatória *ex officio judice*, sem qualquer critério ou de forma ilimitada. Sua argumentação é no sentido de não demonizar essa atividade ou conferir a ela uma importância sem lastro histórico para a caracterização dos sistemas processuais penais.

dor, ou seja, acusador distinto do juiz. Já o sistema processual penal inquisitivo é aquele caracterizado pelo princípio inquisitivo e também pelo fato de o processo iniciar seja pelo oferecimento da acusação, seja por uma *notitia criminis*, ou ainda de ofício pelo juiz. O princípio inquisitivo é definido como a prescindibilidade do acusador. Por fim, o sistema misto seria aquele materializado em um modelo de processo bifásico: investigação criminal de natureza processual (e não administrativa), sendo a acusação a responsável pela abertura da segunda fase do processo. Congrega-se, assim, no sistema misto o princípio acusatório e o fato de a abertura do processo ser realizada sem a acusação (por *notitia criminis* ou de ofício). Portanto, um princípio do sistema acusatório e uma forma procedimental do sistema inquisitivo (ANDRADE, 2013, p. 269, 394 e 480).

Caiu por terra, dessa forma, as teorias doutrinárias anteriormente estudadas que afirmaram que o sistema processual penal brasileiro é o misto. A razão é relativamente simples. A investigação criminal levada a efeito pela Polícia Judiciária ou pelo Ministério Público tem natureza administrativa, e não processual.

A respeito sobre qual sistema processual penal encontra-se vigente no ordenamento jurídico pátrio, nosso autor paradigma afirma que “nosso país não adota nenhum tipo de sistema processual penal, pois o que temos hoje são *modelos de processo*” (ANDRADE, 2013, p. 473). Para amparar sua conclusão, argumenta que coexistem na persecução penal brasileira processos criminais representativos do sistema misto, caso em que a investigação criminal é realizada por um magistrado, com a finalidade de investigar delito penal cometido por membro do Poder Judiciário, como aquela destinada a investigar a prática de algum crime na sede ou nas dependências do Supremo Tribunal Federal; assim como do sistema acusatório, para todos os demais casos. A possibilidade de existência de processos criminais vinculados a um ou outro sistema retira o *principium unitatis* do ordenamento processual penal.

#### 4.2 Processo Acusatório, Inquisitivo ou Misto?

Após a realização de toda a explanação a respeito dos conceitos mais adequados dos sistemas processuais penais, sentimo-nos à vontade para utilizá-los como critérios para estudarmos o processo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul com o objetivo de, realizada as devidas adaptações, conseguirmos afirmar à semelhança de qual sistema os mesmos processos podem ser catalogados, ou se inexiste tal possibilidade.

Para tanto, é preciso conhecer a estrutura orgânica da respectiva Corte de Contas e os aspectos processuais necessários ao estudo do tema, de forma que se consiga responder sobre a aplicação do princípio acusatório (ou inquisitivo), bem como a forma de início dos processos das Cortes de Contas: se somente pela acusação ou, ainda, por outros meios, como *notitia criminis* ou de ofício.

Salienta-se, desde já, a primeira adaptação necessária para que se possa seguir em frente com a pesquisa. Não existem nos processos dos Tribunais de Contas os termos *acusação* ou *notitia criminis*, obviamente. Razão pela qual, logicamente, a pesquisa a ser realizada buscará instrumentos com a mesma natureza.

Conforme já referido ao longo desse trabalho, a despeito de se constituírem organicamente à semelhança dos tribunais judiciários, à luz do art. 73, *caput* e parágrafos 3º e 4º, da Constituição Federal, existe uma diferença fundamental destes e em relação aos Tribunais de Contas. Diferentemente do poder judiciário, toda a fase investigatória, a qual na Corte de Contas pode ser relacionada às atividades de auditoria, instrução, análise, inspeção, fiscalização, monitoramento, etc., é realizada pelo mesmo órgão que julgará ou apreciará<sup>13</sup> a respeito, com sua própria estrutura de pessoal e dirigido por um de seus julgadores – o Presidente. Assim, no processo dos Tribunais de Contas tem-se o que a doutrina chama de relação jurídica de contas (SALLES, 2018, p. 66): o sujeito passivo – aquele que tem o dever de prestar contas; o sujeito ativo – a pessoa jurídica de Direito Público Interno, por meio de seus órgãos denominados Tribunal de Contas; e os julgadores – Ministros ou Conselheiros da Corte de Contas. O mesmo órgão, portanto, ocupa duas das três posições processuais, como sujeito ativo e como julgador. Não se está a afirmar, entretanto, que o julgador – o Ministro ou Conselheiro – seja, pessoalmente, o *acusador* ou, no caso, o responsável pela execução das auditorias, instruções, análises, inspeções e etc. Em realidade, existem três funções processuais comuns em todas as Cortes de Contas, são elas: a função Auditorial, Ministerial e Judicante.

Para atingir os objetivos da pesquisa – reitera-se, para constatar a presença do princípio acusatório (ou inquisitivo), bem como para avaliar o proceder institucional quanto a abertura de processos – a legislação utilizada será, essencialmente, a Lei Estadual n. 11.424/2000 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (LOTCE) – e seu respectivo Regimento Interno (RITCE), aprovado pela Resolução TCE/RS n. 1.028/2015. Nos referidos normativos, buscar-se-á conhecer o exercício da

---

<sup>13</sup> No caso da emissão de parecer prévio.

função Auditorial e Ministerial. Quanto à função Judicante, essa será conhecida somente nos aspectos capazes de interferir nos critérios pesquisados e no exercício das demais funções.

Iniciaremos pela função Ministerial. No Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, tal função é exercida pelo Ministério Público de Contas (MPC). Tendo em vista a sua estruturação à semelhança do Ministério Público<sup>14</sup> atuante perante os tribunais jurisdicionais, não é descomedido investigar em primeiro lugar se, a exemplo deste, aquele também não seria o responsável pela acusação e se somente este seria capaz de iniciar o processo.

De acordo com o artigo 3º da LOTCE, integram a organização do Tribunal de Contas o Tribunal Pleno, as Câmaras, os Conselheiros, a Presidência, as Vice-Presidências, a Corregedoria-Geral, a Ouvidoria, os Auditores Substitutos de Conselheiros, o Corpo Técnico e Serviços Auxiliares e a Escola de Gestão Francisco Juruena. Percebe-se, assim, que o Ministério Público de Contas sequer é referido como integrante do Tribunal de Contas. Apenas no artigo 16 da referida legislação foi disposto que o “Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas rege-se por lei estadual específica” (RIO GRANDE DO SUL, 2000)<sup>15</sup>. Coube, portanto, ao RITCE, art. 4º, parágrafo único, estabelecer que “Funciona, junto ao Tribunal, o Ministério Público de Contas, ao qual compete promover a defesa da ordem jurídica, emitindo pareceres e propondo, perante a Corte de Contas, os demais órgãos de controle e a Administração, a adoção de medidas protetivas da juridicidade, da probidade e da eficiência da gestão governamental” (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

De pronto, já se verifica que coube ao MPC a atuação como fiscal da lei, o conhecido *custos legis*, mediante a emissão de pareceres. Para concretização dessa competência, o mesmo RITCE, art. 36, II, estabelece que o Tribunal de Contas oportunizará manifestação, em parecer oral ou escrito, em todos os processos, exceto o de natureza administrativa, incluindo os relativos às consultas e recursos de agravo e de embargos de declaração, no prazo de sessenta dias.

Resta saber se este órgão seria o responsável pela acusação e se essa, a seu turno, acarretaria a abertura de processo. Para chegarmos a alguma conclusão, é preciso co-

---

<sup>14</sup> Vide Constituição Federal (art. 73, §2º e 130) e Constituição Estadual (art. 77) e Lei Estadual n. 15.943/2023.

<sup>15</sup> A referida lei específica é a Lei Estadual n. 15.943, de 02/01/2023. Entretanto, a referida legislação nada versa sobre atribuições do Ministério Público, mas sim sobre os seus cargos, formas de provimento, funções gratificadas, etc.

nhecer brevemente os procedimentos processuais da Corte de Contas Gaúcha. O RITCE estabeleceu em seu Título IV (*Das Atividades*), as seguintes:

- a) Contas Anuais do Governador do Estado;
- b) Contas Anuais dos Prefeitos Municipais;
- c) Contas Ordinárias dos Demais Responsáveis por Recursos Públicos;
- d) Processo de Contas Especiais;
- e) Tomadas de Contas Especiais;
- f) Registros de Atos;
- g) Denúncias e Representações<sup>16</sup>;
- h) Representação do MPC.

A cada atividade equivale a autuação de um processo. As atividades descritas nas alíneas *a* e *b* materializam a competência instituída no art. 71 da Carta Política, I. O Processo de Contas Anuais, portanto, tem por objetivo emitir o parecer prévio para que o Poder Legislativo julgue as respectivas contas. O Processo de Contas Ordinárias (alínea *c*) concretiza a competência prevista no inciso II do referido artigo. O Processo de Contas Especiais, a Tomada de Contas Especiais e o Registro de Atos (alíneas *d*, *e* e *f*) cumprem a determinação constitucional contida nos incisos II, III e IV ainda do mesmo dispositivo citado. Já em relação à processualização das denúncias e representações (alínea *g*), a previsão do RITCE satisfaz o previsto no art. 74, parágrafo segundo da Constituição Federal. Por fim, o Processo de Representação do MPC (alínea *h*) não foi regrado no Título IV do referido regimento, mas tão somente em seu Título III (*Do Ministério Público de Contas*). No art. 37 foi assim estabelecido:

Art. 37 As representações do Ministério Público de Contas, assim entendidas as proposições nas quais se requeira do Tribunal de Contas a adoção de providências, depois de protocoladas, serão dirigidas ao Presidente, que poderá em até 72 (setenta e duas) horas determinar as medidas de sua competência e as distribuir a um Relator.

É necessário realizar a diferenciação entre os tipos de representação elencados no rol anteriormente exposto. A *Representação do MPC* não se confunde com a outra Re-

---

<sup>16</sup> Ainda existiria a processualização das Consultas e Pareceres, assim como dos Pedidos de Orientação Técnica (arts. 108 e 112, respectivamente do RITCE). Contudo, essas atividades foram excluídas do rol elencado por não terem um sujeito passivo propriamente dito, eis desvinculadas do dever de prestar contas, e a possibilidade de aplicação de qualquer sanção.

apresentação, enquanto atividade. Esta se encontra regradada pela Resolução n. 1.120/2020, sendo destinada a processar denúncia de licitante ou contratado, pessoa física ou jurídica, sobre irregularidades no cumprimento do ordenamento jurídico que disciplina as licitações e os contratos administrativos. Aquela é instrumento específico do agente ministerial para realizar a acusação, diretamente, ou para requerer ao Corpo Técnico análise específica sobre determinado assunto (mediante auditoria, inspeções, etc.).

Pois bem. De todas as atividades anteriormente referidas, constatou-se que somente a partir de sua Representação, o MPC exerce uma atividade que pode ser comparada à acusação, inclusive possuindo o condão de iniciar o processo. Todas as demais atividades podem ser processualizadas de ofício ou por iniciativa do Corpo Técnico.

Como exemplo de abertura processual de ofício, tem-se o Processo de Contas Anuais do Governador (art. 66, do RITCE). Nesse processo ocorre a apresentação da prestação de contas que o governante deve realizar anualmente ao Poder Legislativo. A partir dos documentos submetidos, na forma estabelecida pela própria Corte de Contas, haverá a elaboração de um relatório pelo seu Corpo Técnico, o qual conterá análise, no mínimo, dos seguintes elementos: gestão fiscal, financeira, orçamentária, patrimonial, operacional e ambiental da Administração Direta; ingressos e gastos públicos, inclusive com pessoal, segundo os objetivos estabelecidos nas leis orçamentárias; dívida pública; gestão financeira, econômica, patrimonial, operacional e ambiental das entidades da Administração Indireta; e vinculações constitucionais (art. 67, do RITCE). Além do relatório, poderão ser consideradas outras auditorias e inspeções realizadas no exercício em apreciação (art. 66, parágrafo 2º). Caso haja irregularidades de qualquer natureza, o administrador será citado para apresentar os esclarecimentos (defesa), no prazo de trinta dias (art. 66, parágrafos 3º e 4º). Apresentada a defesa, essa será analisada pelo Corpo Técnico, o qual se manifestará a respeito. Posteriormente, o processo segue para apreciação do Ministério Público para manifestação (art. 66, parágrafos 6º). Após percorrer essas etapas, o processo segue concluso para fins de emissão de parecer prévio pelo corpo julgador, o qual poderá ser favorável à aprovação, favorável com ressalva (s) ou desfavorável. O Processo de Contas Anuais dos Prefeitos Municipais segue trâmite bastante semelhante. Assim como o Processo de Contas dos Demais Responsáveis por Recursos Públicos, sendo que neste, ao invés de parecer prévio favorável à aprovação das contas, favorável com ressalva (s) ou desfavorável, existirá a decisão de mérito quanto ao julgamento das contas como regulares, regulares com ressalva (s) ou irregulares.

Conforme se observa, nos processos referidos, os quais constituem a atividade principal da Corte de Contas, diga-se de passagem, o congênere da acusação é o relatório elaborado pelo Corpo Técnico, à luz dos documentos apresentados em cumprimento ao dever de prestar contas, mas este não inicia o processo, uma vez que este é autuado de ofício. A saber, o relatório é a peça processual onde estão descritas as irregularidades, o amparo legal, os agentes públicos responsáveis e a respectiva sanção cabível. Ao MPC, a seu turno, cumpre apenas a emissão de parecer diante dos documentos apresentados, do relatório, da defesa e da manifestação do Corpo Técnico a seu respeito.

Exemplo de processo que não se instaura necessariamente de ofício, temos o Processo de Contas Especiais. Sua autuação ocorre por iniciativa do Corpo Técnico, mas também por iniciativa do Presidente da Corte, de ofício ou mediante provocação de Conselheiro, Conselheiro-Substituto ou membro do Ministério Público de Contas (art. 86-B). A finalidade de sua instauração é apuração de indícios de irregularidades relevantes em atos de gestão ou de perdas ou extravios ao erário. Nesse caso há uma diferenciação em relação ao início processual, segundo a iniciativa. Quando o Processo de Contas Especiais se instaura por iniciativa do Corpo Técnico, o relatório faz as vezes de acusação e o inicia. Ao contrário, quando existe a iniciativa dos demais legitimados para a sua abertura, inicia-se o processo sem o relatório, ou seja, ausente a acusação, a qual poderá ser realizada caso se confirmem os indícios expostos por quem propôs a sua abertura.

Ainda que não se tenha analisado todos os detalhes das atividades da Corte de Contas gaúcha, chegamos a curiosa conclusão de que o MPC realiza a acusação somente de forma excepcional, a partir de sua Representação, sendo essa atividade bastante residual ante o rol de atividades processualizadas pela Corte de Contas, inclusive de ofício. Este fato representa uma grande diferença em relação ao Ministério Público que atua perante o Poder Judiciário, eis que está circunscrita ao seu perímetro privativo a sua atuação como *dominus litis*.

No Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, portanto, não há dúvidas de que o principal acusador é o Corpo Técnico. De mesma forma, não há dúvidas que este não exerce esse papel de forma exclusiva, justamente pela existência de Representações do MPC<sup>17</sup>. Por isso, independentemente do MPC ou do Corpo Técnico possuírem a capacidade de produzirem peças processuais similares a uma acusação, resta claro que essa não é realizada pelo julgador, em nenhuma hipótese. Em outras palavras, o acusador é

---

<sup>17</sup> E das Representações de licitantes ou contratantes interessados.

sempre distinto do julgador. E assim sendo, portanto, realizada as devidas adaptações às peculiaridades orgânicas e processuais dos Tribunais de Contas, pode-se afirmar que o princípio acusatório encontra-se respeitado. E, por conseguinte, o princípio inquisitivo negado. Seja pelo Corpo Técnico, seja pelo MPC, o acusador no âmbito da Corte de Contas gaúcha é imprescindível. O próprio RITCE, art. 91, reforça o papel preponderante do Corpo Técnico, ao afirmar que “A instrução dos processos de contas anuais, dos processos de contas ordinárias e dos processos de contas especiais será procedida pelo Corpo Técnico do Tribunal, segundo a sua área de atribuição estabelecida em resolução” (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Em relação ao outro elemento fixo do sistema acusatório e inquisitivo – relacionado à natureza procedimental – nossa pesquisa facilmente conclui pela vinculação ao procedimento relacionado ao sistema inquisitivo, uma vez que o processo dos Tribunais de Contas pode ser iniciado pela acusação (pelo relatório do Corpo Técnico ou pela Representação do MPC), mas também de ofício, ou até mesmo por uma Representação de licitante ou interessado em certame licitatório (o que faria às vezes de *notitia criminis*).

Chega-se, assim, ao ponto derradeiro do presente trabalho. Identificamos o respeito ao princípio acusatório e elemento procedimental vinculado ao sistema inquisitivo. Uma conclusão açodada poderia referir, por fim, que o sistema processual dos Tribunais de Contas se assemelharia ao sistema processual misto. No entanto, não é possível realizá-la. Não, ao menos, sem ressalvas.

Como visto anteriormente, o sistema misto seria aquele materializado em um modelo de processo bifásico: investigação criminal de natureza processual (e não administrativa), sendo a acusação a responsável pela abertura da segunda fase do processo. Por exemplo, quando por iniciativa do Corpo Técnico, pode-se compreender o Processo de Contas Especiais como tendo duas fases, uma administrativa e outra processual. A fase administrativa seria aquela onde ocorreriam os procedimentos fiscalizatórios (auditoria, inspeção, exame, etc.). Algo equivalente à investigação criminal. Caso os resultados desses procedimentos apontassem para irregularidades, seria oferecido o relatório, o qual iniciaria a fase processual – o Processo de Contas Especiais. Caso não houvesse irregularidades identificadas, não haveria processo, sendo o expediente interno (de cunho administrativo), simplesmente arquivado. O exemplo referido escaparia da moldura do sistema processual misto na concepção elegida para esse trabalho, de acordo com o Andrade (2013). Isso porque, no sistema misto a investigação criminal é processo, sem cunho administrativo. A

segunda fase, inaugurada com a acusação, obviamente também. No exemplo referido, o processo seria semelhante ao sistema acusatório e não misto.

Todavia, é possível pensar um exemplo onde o sistema misto estivesse presente. Imaginemos que o MPC, ao conhecer fato controverso, requeresse ao Conselheiro-Presidente a abertura de Processo de Contas Especiais, nos termos do RITCE, art. 86-B, parágrafo único. Nesse caso, o processo seria instaurado, sendo a notícia dos fatos encaminhada para a instrução do Corpo Técnico, nos termos do art. 91 do RITCE. Esse por sua vez, realizaria as fiscalizações que entendesse necessárias para confirmar ou não a irregularidade ou ilegalidade. Caso fosse confirmada, seria oferecido relatório, com a devida indicação da base legal, responsabilização e sugestão de sanção. Nessa situação, o relatório iniciaria a segunda fase do processo, sendo oportunizada, a partir de então, a citação do Gestor para o exercício do contraditório e defesa. Todavia, caso o Corpo Técnico entendesse por inexistência de irregularidade, tal informação também seria consubstanciada no processo, com sugestão de arquivamento. No exemplo referido, portanto, tem-se a fase de investigação processualizada, sendo compatível com o sistema misto.

Outro exemplo possível de enquadramento como semelhante ao sistema processual misto seria o Processo de Contas Anuais e Ordinárias. De acordo com o exposto anteriormente, esse processo é aberto de ofício para o cumprimento do dever de prestar contas por parte dos gestores públicos. A partir das contas apresentadas, o processo é instruído pelo Corpo Técnico, o qual procede ao exame das contas apresentadas de acordo com os tipos fiscalizatórios instituídos. Havendo relatório com irregularidades, o gestor é citado para contraditório e defesa. Nesse caso, conseqüentemente, pode-se considerar o processo como aderente ao sistema misto, pois os exames foram realizados na fase processual. Contudo, existe uma diferença interessante, caso os procedimentos de auditoria aplicados às contas não revelarem nenhuma irregularidade, ainda assim o processo segue adiante, para a decisão que emitirá parecer favorável à aprovação das contas, no caso dos Processos de Contas Anuais, ou julgará as contas regulares, para os Processos de Contas Ordinárias. Essa diferença é bastante singular das próprias Cortes de Contas. Assim como o Gestor tem o dever de prestar contas, o Tribunal de Contas tem o dever de se manifestar a respeito, inclusive para atestar a sua aprovação ou regularidade. Paralelamente, desfecho desse tipo inexistente no processo penal, eis que uma vez que não foi constatado nenhum ilícito penal na fase investigativa, sequer é apresentada denúncia ou iniciada a segunda fase processual do sistema misto.

Portanto, a processualização das competências das Cortes de Contas pode ser entendida como semelhante ao sistema processual acusatório e sistema misto. O que significa que não se trata de sistema, ausente o *principium unitatis*, mas tão somente modelos de processos.

Quanto ao sistema acusatório da Corte de Contas gaúcha, uma última ressalva merece ser feita. Como já referido, o Tribunal de Contas possui uma estrutura orgânica que permite atuar ora como sujeito ativo, ora como julgador. O processo inicia e termina no mesmo órgão. Durante o trâmite processual, estruturas internas exercem funções nos respectivos processos, mesmo sem ser propriamente reconhecidas como partes. São elas: a função Auditorial (Corpo Técnico), Ministerial e Judicante. A estrutura orgânica coloca em dúvida o pleno desenvolvimento das referidas funções, eis que a função judicante prepondera sobre as demais. Vejamos. O Presidente, eleito entre os Conselheiros, é responsável por dirigir o Corpo Técnico, nos termos do art. 16 do RITCE. Em relação ao MPC, este não possui autonomia administrativa ou financeira, estando também sob a chancela do Presidente. Assim, a independência necessária aos responsáveis pela acusação poderia ser discutida, eis que formalmente comprometida. Ausente a independência, a imparcialidade das atividades da Corte também seria maculada. Ao fim e ao cabo, fica o questionamento, até onde o Presidente e os demais julgadores poderiam pressionar os responsáveis pela acusação? Em uma situação extrema, poderia ocorrer que o julgador se imiscuísse na função do acusador. E se não for possível separar essas duas funções, teríamos sim a atuação do princípio inquisitivo.

A discussão dessa questão poderia ser abordada em trabalho futuro, específico e aprofundado sobre o tema. Por ora, acreditamos que a independência funcional dos membros do MPC, assim como a estabilidade dos cargos relativos ao Corpo Técnico seja suficiente para garantir uma independência mínima e imparcial do corpo julgador.

## Considerações Finais

A investigação realizada teve por objetivo, ressalvadas as devidas adaptações, estudar se a processualização das competências do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul poderia ser classificada à semelhança de algum dos sistemas processuais penais historicamente indicados pela doutrina.

Para que isso fosse possível, o presente trabalho tratou de contextualizar o controle externo brasileiro e a respectiva participação das Cortes de Contas. Conforme visto, o exercício do controle externo não é exclusividade dos Tribunais de Contas, ou do Poder Legislativo. Existe, assim, um conjunto de órgãos e instituições responsáveis pelo controle externo, com suas peculiaridades e formas de atuação, e também o controle social sobre a coisa pública.

Para fins de conhecer as competências, a organização e, sobretudo, a finalidade dos Tribunais de Contas, investigou-se a sua história constitucional durante o período republicano, como o objetivo de conhecer sobre a sua origem e, principalmente, a sua evolução ao longo dos anos, até chegarmos na Carta Política de 1988. Uma vez conhecida a matriz constitucional de todos os Tribunais de Contas Brasileiros, analisou-se a normatização da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, específica à Corte de Contas gaúcha.

Após o conhecimento das competências e formas de organização, a investigação debruçou-se a respeito da natureza jurídica dos Tribunais de Contas, de seu processo, de suas decisões, assim como o bem jurídico tutelado. Foi possível identificar que as Cortes de Contas brasileiras não se vinculam, ou fazem parte, a nenhum Poder da república, sendo, portanto, instituição *sui generes*. Sob o aspecto da função que desempenha, identificou-se intenso debate acadêmico. De um lado, os que entendem que a função de controle externo desempenhada trata-se de função administrativa, ainda que com certas peculiaridades. De outro, os que entendem tratar-se de função estatal autônoma de todas as demais – a função de controle externo. Igual cizânia doutrinária ocorre em relação à natureza do processo dos Tribunais de Contas. Nesse caso a doutrina também se divide entre aquelas que entendem o processo das Cortes de Contas como de natureza administrativa e aqueles que entendem como processo de contas ou de controle externo. Optamos para o desenvolvimento do trabalho por entendê-lo como processo administrativo, por ser uma opção pautada na realidade jurídica, sendo a outra mais ideológica. Sobre a natureza jurídica de suas

decisões, mostrou-se a plena aplicação da teoria quinária, com importante ressalva que às Cortes de Contas não é possível executar suas próprias decisões que imputem débito ou multa ao sujeito passivo.

Ainda no âmbito de buscar conhecimento a respeito das competências e sua forma de concretização processual, levantou-se que o processo do Tribunal de Contas tem por objetivo imediato a tutela da boa administração pública e por objetivo mediato, como todos os demais ramos processuais, a paz social.

Após a explanação e discussão a respeito do que seria o Tribunal de Contas e sua forma de atuação, passou-se a pesquisar os entendimentos doutrinários a respeito dos sistemas processuais penais. Foi possível observar que a doutrina tradicional sobre o tema não apresenta definições consistentes historicamente sobre o sistema acusatório, inquisitivo ou misto, mas apenas definições particulares a cada autor, de acordo com o seu entendimento. Por consequência, a doutrina majoritária apresenta conceitos e elementos imprescindíveis de formas divergentes entre si, o que não se prestaria como cânone a ser utilizado nesse trabalho. Razão pela qual, foi adotado como critério de pesquisa os conceitos de Mauro Fonseca Andrade. Para o renomado mestre, sistema processual penal acusatório é aquele composto pelo princípio acusatório e pelo fato de o processo iniciar somente pelo oferecimento da acusação. O sistema processual penal inquisitivo seria aquele composto pelo princípio inquisitivo e também pelo fato de o processo iniciar seja pelo oferecimento da acusação, seja por uma *notitia criminis*, ou ainda de ofício pelo juiz. Já o sistema misto, seria aquele congregado pelo procedimento inquisitivo em relação à autuação do processo e pelo princípio acusatório, em um processo bifásico, totalmente jurisdicional, cuja primeira fase corresponderia à investigação criminal e a segunda tendo por ponto de partida o oferecimento da acusação.

Estabelecidos os paradigmas, a pesquisa debruçou-se sobre as formas de processualização do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Houve a necessidade de escolha de uma Corte de Contas específica, tendo em vista que, por se tratar de matéria administrativa, cada Ente Federativo possui autonomia para o estabelecimento legal e infralegal do regramento respectivo.

Constatou-se que, a despeito do mesmo órgão ocupar três das duas posições processuais (sujeito ativo e julgador), a estruturação de seus processos podem ser catalogadas tanto como sistema misto, quanto como sistema acusatório, resguardadas as devidas adaptações necessárias entre o tema persecução penal e o dever de prestar e julgar contas.

Tendo em vista a presença de elementos de dois sistemas distintos, não é possível classificar a forma de processualização das Cortes de Contas como sistema, mas sim como modelos de processo, a depender do assunto e da iniciativa para autuá-lo, muito dos quais, de ofício.

Outra conclusão importante a que chegamos é que, contrariando o senso comum, o Ministério Público de Contas não é o maior responsável pelo congênere da acusação, mas sim o Corpo Técnico da Corte de Contas.

Um ponto de discussão que ficou em aberto para trabalho futuro é até onde o fato de os responsáveis pela *acusação* (Corpo Técnico e Ministério Público de Contas) não possuírem autonomia administrativa e financeira permitirá influência do corpo julgador, imiscuindo-se, pois, na função de acusador. Se admitirmos que a independência funcional dos membros do Ministério Público, assim como a estabilidade funcional dos cargos efetivos do Corpo Técnico, não for suficiente para tanto, estaríamos diante de um sistema inquisitivo. Embora não seja o nosso posicionamento por ora, reconhecemos que a questão merece ser estudada de forma mais aprofundada.

## Referências

AMORIM, Aderbal Torres de. **A Inconstitucionalidade do Sistema Processual dos Tribunais de Contas. Uma Proposta de Lei Nacional.** Revista de Processo vol. 142/2006, p. 106-113, dez/2006. Revista dos Tribunais online. Disponível para consulta em <https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/revista-dos-tribunais-online.html>. Acesso realizado em 15/04/2021.

ANDRADE, Mauro Fonseca. **Sistemas Processuais Penais e seus Princípios Reitores.** 2ª ed., Curitiba: Juruá, 2013

AVENA, Norberto. **Processo Penal.** 14 ed., rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2022

BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Européia.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas.** Revista de Interesse Público, Porto Alegre, n. 13, 2002.

BRASIL. **Constituição (1824).** Lex: Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso realizado em 10/11/2022.

BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890.** Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes á receita e despesa da República. Disponível para consulta em [https://www.planalto.gov.br/cCivil\\_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html](https://www.planalto.gov.br/cCivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html). Acesso realizado na data de 03/05/2021.

BRASIL. **Constituição (1891).** Lex: **Constituição** dos Estados Unidos do Brasil, de fevereiro de 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso realizado em 10/12/2022.

BRASIL. **Constituição (1934).** Lex: **Constituição** dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso realizado em 17/11/2022.

BRASIL. **Constituição (1937).** Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso realizado em 21/11/2022.

BRASIL. **Constituição (1946).** Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso realizado em 23/11/2022.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Lex: Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso realizado em 23/11/2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Lex: Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso realizado na data de 21/11/2022.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**. Lex: Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso realizado em 27/12/2022

BRASIL. **Lei Complementar Federal n. 64**, de 18 de maio de 1990. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm) . Acesso realizado em 27/12/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 848826 (Tema 835)**. Reclamante: José Rocha Neto. Reclamado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Roberto Barroso. Relator do Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Plenário, Brasília. 10/08/2016. Disponível para consulta em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4662945>. Acesso realizado na data de 27/12/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 892-7/RS**. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Sepúlveda Pertence. Data de publicação: 26/04/2002. Disponível para consulta em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266582>. Acesso realizado na data de 06/03/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 35.824/DF**. Impetrante: SINDIFISCO Nacional. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Plenário, julgado em 13/04/2021. Disponível para consulta em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756169901>. Acesso realizado na data de 30/12/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 35.410/DF**. Impetrante: Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal . Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União. Relator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Plenário, julgado em 13/04/2021. Disponível para consulta em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755772012>. Acesso realizado na data de 30/12/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 347**. Data de aprovação em Sessão Plenária: 13-12-1963. Disponível para consulta em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2149#:~:text=Alexandre%20de%20Moraes%2C%20P%2C%20j,toda%20a%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20Federal>. Acesso realizado na data de 01/03/2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível para consulta em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso realizado na data de 30/12/2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível para consulta em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm#:~:text=Lei%20N%C2%BA%208.443%2C%20DE%2016%20DE%20JULHO%20DE%201992.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica,Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm#:~:text=Lei%20N%C2%BA%208.443%2C%20DE%2016%20DE%20JULHO%20DE%201992.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica,Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias). Acesso realizado na data de 30/12/2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível para consulta em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso realizado na data de 03/02/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 7280**. Relator: Min. Henrique D'Avilla - Tribunal Pleno. Diário de Justiça, Brasília, 17 set. 1962. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/696732/inteiro-teor-100415446>. Acesso realizado em 07/03/2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 22752**. Relator: Min. Néri da Silveira. Diário de Justiça, Brasília, 21 jun. 2002. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur17613/false>. Acesso realizado em 07/03/2023.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre A Criação do TCU**. Revista do Tribunal de Contas da União, v.30 n. 82, out/dez 1999, Brasília, p. 257. Disponível para consulta em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/52>. Acesso realizado em 03/05/2021

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 29 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Coisa Julgada. **Aplicabilidade a decisões do tribunal de contas da União**. Revista do TCU, v. 27, n.70, p. 23, out.-dez., 1996.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competência**. 4 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Introdução Crítica ao Processo Penal (Fundamentos da Instrumentalidade Garantista)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: tutela de direitos mediante procedimento comum**. Volume 2. 5 ed. ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 23ª edição rev. e Atual – Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Lei nº 9.167, de 03 de dezembro de 1980**. Dispõe sobre a reorganização, competência, jurisdição e funcionamento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível para consulta em <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-9167-de-03-de-dezembro-de-1980/consolidado>. Acesso realizado em 30/12/2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Processo Penal e Execução Penal**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível para consulta em <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=IiPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso realizada na data de 06/03/2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.424, de 06 de janeiro de 2000**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Disponível para Consulta em <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.424.pdf> . Acesso realizado em 30/12/2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. 1.028, de 04 de março de 2015**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado. Disponível para consulta em <https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-tcers-2020-12-01-versao-consolidada> . Acesso realizado em 30/12/2022

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.943, de 02 de janeiro de 2023**. Dispõe sobre o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado e da outras providências. Disponível para consulta em <https://tcers.tc.br/mpc/leis-e-normas/>. Acesso realizado na data de 14/03/2023.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. 1.120, de 04 de março de 2020**. Regulamenta o processamento de denúncias e representações formuladas perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, e dá outras providências. Disponível para consulta em <https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1120-2020->

regulamenta-o-processamento-de-denuncias-e-representacoes-formuladas-perante-o-tribunal-de-contas-do-estado-do-estado-do-rio-grande-do-sul-e-da-outras-providencias. Acesso realizado na data de 15/03/2023.

SALLES, Alexandre Aroeira. **O processo nos Tribunais de Contas: contraditório, ampla defesa e a necessária reforma da Lei Orgânica do TCU**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAPIN, Romano. **A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: das “medidas cautelares” à técnica antecipatória no controle externo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas**. Rio de Janeiro: Lume Juris, 2019.